

# 重庆市城市养老服务社会化进程中 政府引导研究



## 重庆大学硕士学位论文 (专业学位)

学生姓名：刘 莎

指导教师：谭志雄 副教授

兼职导师：徐 斌

专业学位类别：公共管理

研究方向：政府管理

答辩委员会主席：周振超 教授

授位时间：2020年6月

# **Research on Government Guidance of the Socialization of Urban Pension Services in Chongqing**



A Thesis Submitted to Chongqing University  
In Partial fulfillment of the requirement for  
Professional Degree

**By**

**Sha Liu**

**Supervised by Ass. Prof. Zhixiong Tan**

**Co-Supervised by Bin Xu**

**June, 2020**

## 摘 要

重庆已进入老龄化阶段，未富先老现象日益严重、家庭结构和规模的急剧转变等，都给家庭乃至社会造成了巨大压力。传统意义上的家庭养老等养老模式已难以满足老年人如今日益多样化的养老服务需求。当前重庆市存在的城市养老政策不够完善、城市养老设施条件不达标、城市养老服务供不应求等问题，使得重庆市城市养老服务社会化进程遭遇重重阻碍。有效缓解老年人的养老难问题以及满足老年人日益多样化的养老需求，一方面有助于建设更加和谐的家庭及社会关系，另一方面也是顺应社会经济及时代发展的迫切需求。

本文以重庆市社会化养老服务政府引导为研究对象，以公共服务理论、公共治理理论以及福利多元化理论作为城市养老服务社会化发展的理论基础，分析了重庆养老服务社会化现状，归纳总结了重庆市养老服务社会化政府引导方面存在的问题，以此为基础，进一步提出政府部门在引导重庆市城市养老服务社会化进程中的具体对策和建议。

研究认为：政府在引导养老服务社会化过程中，存在着公共服务制度缺失、规范政府养老服务职能的机制不健全、信息沟通和反馈机制不畅通、财政资本基础薄弱、舆论宣传力度不够、缺乏有效手段发挥“第三部门”作用等主要问题。政府需要明确职责与定位，既是主导者，又是监管者。具体要健全法规制度，完善职能，健全城市养老服务社会化信息沟通和反馈机制，细化财政投入，引导社会养老服务投资多元化，加强城市养老服务社会化舆论宣传，采用各种手段促进养老服务资源整合等六个方面进行合理引导。

**关键词：**养老服务；社会化；政府引导

## Abstract

Chongqing has entered the aging stage, the phenomenon of old age before being rich is becoming more and more serious, and the rapid change of family structure and scale has caused great pressure to the family and even the society. In the traditional sense of the family pension and other pension models have been difficult to meet the needs of the increasingly diversified pension services. At present, the problems of urban pension policy in Chongqing are not perfect, the conditions of urban pension facilities are not up to standard, and the supply of urban pension services is in short supply, which makes the socialization process of pension service in Chongqing encounter many obstacles. To effectively alleviate the difficulty of pension services and to meet the increasingly diverse needs of the elderly will help build a more harmonious family and social relations and meet the urgent needs of social economy and the development.

Based on the guidance of the government of social pension services in Chongqing and the theory of public service, public governance and welfare diversification as the theoretical basis of the social development of urban pension services, this paper analyzes the present situation of socialization of pension services in Chongqing.

The study concluded that: In the process of guiding the socialization of pension service, the government has the main problems, such as the lack of public service system, the imperfect mechanism of standardizing the function of government pension service, the unblocked mechanism of information communication and feedback, the weak financial capital base, the insufficient propaganda of public opinion, and the lack of effective means to active "third parties ". The government needs to be clear about its responsibilities and position, both as a leader and as a regulator. In particular, it is necessary to improve laws and regulations, improve functions, improve the communication and feedback mechanism of socialized information on urban pension services, refine financial input, guide the diversification of investment in social pension services, and strengthen public opinion propaganda on socialized urban pension services, take measures to promote the integration of pension service resources.

**Keywords:** Pension services; Socialization; Government guidance

## 目 录

中文摘要.....	I
英文摘要.....	II
<b>1 绪 论</b> .....	1
<b>1.1 研究背景及意义</b> .....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
<b>1.2 研究目的与方法</b> .....	3
1.2.1 研究目的.....	3
1.2.2 主要方法.....	3
<b>1.3 研究内容与技术路线</b> .....	4
1.3.1 研究内容.....	4
1.3.2 技术路线.....	4
<b>2 理论基础与文献综述</b> .....	6
<b>2.1 相关概念界定</b> .....	6
2.1.1 养老服务.....	6
2.1.2 养老服务社会化.....	6
<b>2.2 城市养老服务社会化理论基础</b> .....	7
2.2.1 公共服务理论.....	7
2.2.2 公共治理理论.....	7
2.2.3 福利多元化理论.....	8
<b>2.3 国内外研究综述</b> .....	8
2.3.1 国外研究综述.....	8
2.3.2 国内研究综述.....	9
2.3.3 国内外研究评述.....	12
<b>3 重庆市城市养老服务社会化的现状</b> .....	14
<b>3.1 重庆市人口老龄化现状</b> .....	14
<b>3.2 重庆市城市养老服务社会化发展现状</b> .....	15
3.2.1 养老保障社会化发展现状.....	15
3.2.2 养老机构社会化发展现状.....	17
<b>3.3 重庆市城市养老服务社会化政府引导的现状</b> .....	18
<b>3.4 小结</b> .....	20

<b>4 重庆市城市养老服务社会化进程中政府引导存在的问题</b> .....	21
4.1 城市养老公共服务制度亟待完善 .....	21
4.2 规范政府养老服务社会化职能机制不健全 .....	21
4.3 政府主导的城市养老服务社会化信息沟通和反馈机制不畅通 .....	22
4.4 城市养老服务社会化的财政资本基础薄弱 .....	23
4.5 城市养老服务社会化的舆论宣传引导力度不够 .....	24
4.6 缺乏有效手段发挥“第三部门”在城市养老服务社会化中的作用.....	25
<b>5 重庆市城市养老服务社会化进程中政府引导的建议</b> .....	27
5.1 加快城市养老服务社会化法规制度建设 .....	27
5.2 健全规范政府养老服务社会化职能机制 .....	28
5.3 健全城市养老服务社会化信息沟通和反馈机制 .....	29
5.4 细化城市养老服务社会化财政投入，引导投资多元化 .....	30
5.5 加强城市养老服务社会化舆论宣传 .....	31
5.6 采用各种手段促进养老服务资源整合 .....	32
<b>6 结 语</b> .....	34
<b>参考文献</b> .....	35
<b>附 录</b> .....	38
学位论文数据集.....	38
<b>致 谢</b> .....	39

# 1 绪 论

## 1.1 研究背景及意义

### 1.1.1 研究背景

根据联合国的标准，一个国家中年龄达到六十岁及以上的人口占总人口数量百分之十以上，或者年龄达到六十五岁以上人口数量占总人口数量的百分之七以上，则意味其步入了老龄化社会。目前，我国各城市普遍存在人口老龄化现象，这一现象将会使得养老服务逐渐呈现出供不应求的局面，长期下去就会使城市养老问题成为我国一个重大的公共服务难题，进而影响到我国经济的顺利发展。2000年，中共中央联合国务院共同颁布《关于加强老龄工作的决定》，在该决定中提到，城市养老服务业发展必须要实现社会化的趋势。这是我国第一次引进养老服务社会化的概念，鼓励和动员社会各界力量关注并且力所能及地参与到社会养老服务当中，逐步形成以政府主导并且监管、社会力量参与、养老服务机构按市场化需求自主运营的管理以及运营模式。在该工作决定出台后的十余年来，“城市养老服务社会化”已成为我国各级政府加快转变城市养老服务模式的重要思想和基础积极引导社会各界力量运用自己的资源去缓解养老服务供不应求的现状。在城市养老服务社会化的进程中，政府角色的定位是规划者、调节者、保障者以及监督者，具体来说，政府应承担的责任有提供有效资源保障、制定有导向性的政策、对养老服务的监管，与非政府组织间建立起合作伙伴的关系，鼓励发展非政府组织，将一些非政府能力的城市养老服务交给包括志愿机构在内的第三方城市养老服务社会机构办理，建立起以政府为主体的城市养老服务责任体系，并用定期资助的形式扶持和约束他们，充分调动其作用和积极性，充分发挥政府制定城市养老服务社会化体系以及发展目标、维护老年人弱势群体享受养老服务、整合社会各界的城市养老服务资源、监督以及管理城市养老服务社会化规范发展的责任，同时建立起由政府、市场主体、非政府组织的志愿机构和慈善团体乃至社区和家庭共同参与的社会福利体系。

根据《重庆市养老服务发展蓝皮书》可知，2018年，重庆市60岁以上的户籍老年人口数量达到719.55万，占人口总数量的21.13%，其中，65岁以上的户籍老年人口数量达到56.24万，占人口总数量的14.10%，这意味着重庆市已经步入了深度老龄化社会。预计按此发展趋势到2035年，重庆市老龄人口将达到871万，2050年将接近1000万，重庆市人口老龄化呈现不可逆转趋势并且正在加速发展。在另一方面，传统的计划生育政策也是造成人口老龄化的一大原因。造成独生子女家庭剧增，而劳动力的区域间流动，即大部分子女都开始出外打拼、求职，无

法及时给予父母帮助。此外，家庭人口数量的减少以及与亲属逐渐联系的逐渐疏远，也在一定程度上改变了传统的家庭养老模式。养老功能逐渐降低，老年人与子女的共同居住情况不断减少，同时与配偶同居情况不断增加。老年人对于自身的健康要求以及精神需求等方面的不断提升与其实际的现实条件之间形成很大的对比。使得在养老方面存在的弊端日渐显现，传统的单依靠子女养老的养老模式将会受到很大冲击。从目前重庆市经济社会发展水平来看，公共服务水平尚未达到标准、养老机构数量不足、传统观念难以转变等弊端都使得城市养老服务处于瓶颈期，城市养老服务覆盖面的狭窄使其远远无法满足老年人养老的需求，从而依旧把养老重心转移到家庭养老，使其仍然在许多家庭中扮演着重要的角色。因此，对重庆市城市养老服务社会化进程中的政府引导进行研究，是目前缓解重庆市人口老龄化现象的迫切需求、提升养老服务水平的必要选择和迫切需要。

### 1.1.2 研究意义

#### ①学术意义

近年来，养老服务逐渐成为社会乃至学术界广泛关注的话题，许多国内外学者全方位、从不同角度进行定义城市养老服务社会化并对其特点、产生原因以及存在问题等方面进行研究。本文通过深入了解大量关于城市养老服务社会化的文献发现，有部分学者把城市养老服务视为老年福利，而有些学者将城市养老服务归于养老保障的范畴中，这便造成了对于城市养老服务社会化的定义界定的不一致。此外，在相关文献中，有关养老服务社会化的系统研究相对来说较少，专门针对城市养老服务社会化现状与政府引导的研究更是鲜见，本研究有利于丰富拓展社会养老及社会保障理论研究范畴。

#### ②实用意义

城市养老服务在某种程度上整合了公共资源。本文通过对重庆市城市养老服务社会化的探究，提升政府在促进养老服务社会化的作用，为满足多样化、多层次的养老需求提出一些建议。

第一，随着老龄人口的增加、家庭养老压力不断加重，与此同时养老需求也在不断提升，本文通过对城市养老服务社会化的研究，了解市场存在问题，了解老年人对社会化养老的需求情况，发现城市养老服务现状中存在的弊端。进而为政府更好地推进养老服务社会化起到一定的参考价值。

第二，随着城市老龄化人口数量的不断增加，使得许多与经济、社会相关的问题接踵而来，这便要求我们必须意识到城市养老服务问题的重要性，深入探究养老服务社会化的现状与政府引导，以此尽快解决我国城市养老服务资源供给短缺的问题。城市养老服务社会化对于营造城市良好品牌形象、促进城市养老资源的有效利用与合理配置起着至关重要的作用，并且加强城市养老服务社会化是



关之民生大计的大事，对于构建和谐社会也有重要促进作用，也一定程度上为大力促进养老事业的发展、缓解如今子女面对的家庭、事业双重压力、提高老年人及其家庭的幸福指数、最大效用利用老年人的福利等方面发挥重要作用。

## 1.2 研究目的与方法

### 1.2.1 研究目的

国家实现稳定与健康发展的第一大制约条件就是人口，毋庸置疑养老问题已经成为我国人口问题的一大关键问题，养老问题的不当处理会导致社会的不稳定和威胁因素频发，进一步造成严重影响。此外，近年来中国城镇化率逐年提高，城市人口已逐渐超过农村人口，城市养老的发展成为一个越来越急迫的问题。因此，本文以城市养老服务社会化展开研究，其主要目的在于以下两点。

①阐述有关城市养老服务社会化的相关理论以及当前重庆地区养老服务社会化的现状描述，研究当前城市养老服务社会化的进展情形，明确老年人对养老服务社会化需求，挖掘出促进城市养老服务社会化发展的主要方向。

②探讨重庆市城市养老服务社会化中政府引导存在的问题，从制度不完善、职能机制、信息沟通反馈机制不健全、财政基础薄弱、舆论宣传力度不够、缺乏手段发挥第三部门作用等六方面分析城市养老服务社会化的发展现状及存在问题，为重庆市城市养老服务社会化实现进一步的发展提出有效对策。

### 1.2.2 主要方法

#### ①文献研究法

通过查阅与城市养老服务社会相关的文献、资料，对涉及城市养老的政策发布、经典理论、期刊报告等方面资料进行收集、整理和分析，为本课题的研究打下理论基础。

#### ②公共政策分析法

本文将如实反映重庆市在养老服务社会化方面的真实现状与政策发布实施情况，找准问题，分析政府引导方面存在的问题，将个体问题中反应的信息用于一般性分析中，为完善重庆市城市养老服务社会化提出具有可行性、针对性的改善建议。

#### ③比较分析法

在文献综述部分对比国外和国内的研究成果，并且在政府政策的阐述分析中穿插对比重庆市历年来的城市养老服务情况，为本文研究构建一个立体维度。

## 1.3 研究内容与技术路线

### 1.3.1 研究内容

第 1 章，结合我国当前的经济社会发展现状以及城市养老服务社会化的发展态势，简述本文选题背景和意义，明确研究内容、研究方法、技术路线。

第 2 章是养老服务社会化的相关理论概念以及文献综述。先对本文提及的相关概念：养老服务和养老服务社会化进行界定。其次对本文用到的相关理论基础：公共服务理论、公共治理理论以及福利多元化理论进行介绍，阐述各个理论的学者对其的具体定义。其次对国内外相关文献进行梳理，概括总结前人的研究成果。

第 3 章是重庆市城市养老服务社会化的现状分析。本章节将先对当前重庆市人口老龄化现状进行描述与分析，了解目前重庆市人口老龄化的发展现状。其次对重庆市城市养老服务社会化发展现状及政府引导现状进行阐述，为下一章节的具体分析作铺垫。

第 4 章是重庆市城市养老服务社会化中政府引导存在的问题。本章将从制度不完善、职能机制、信息沟通反馈机制不健全、财政基础薄弱、舆论宣传力度不够、缺乏手段发挥第三部门作用等六方面进行具体描述与分析，找出其存在问题的原因。

第 5 章是重庆市城市养老服务社会化进程中政府引导的建议。结合第 4 章所分析的问题，提出与之相对应促进其发展的建议。主要从健全法规制度，完善职能，健全城市养老服务社会化信息沟通和反馈机制，细化财政投入、引导社会养老服务投资多元化，加强城市养老服务社会化舆论宣传，采用各种手段促进养老服务资源整合等六方面进行阐述。

第 6 章是结论。对已做的研究进行总结，并对未来研究进行展望。

### 1.3.2 技术路线

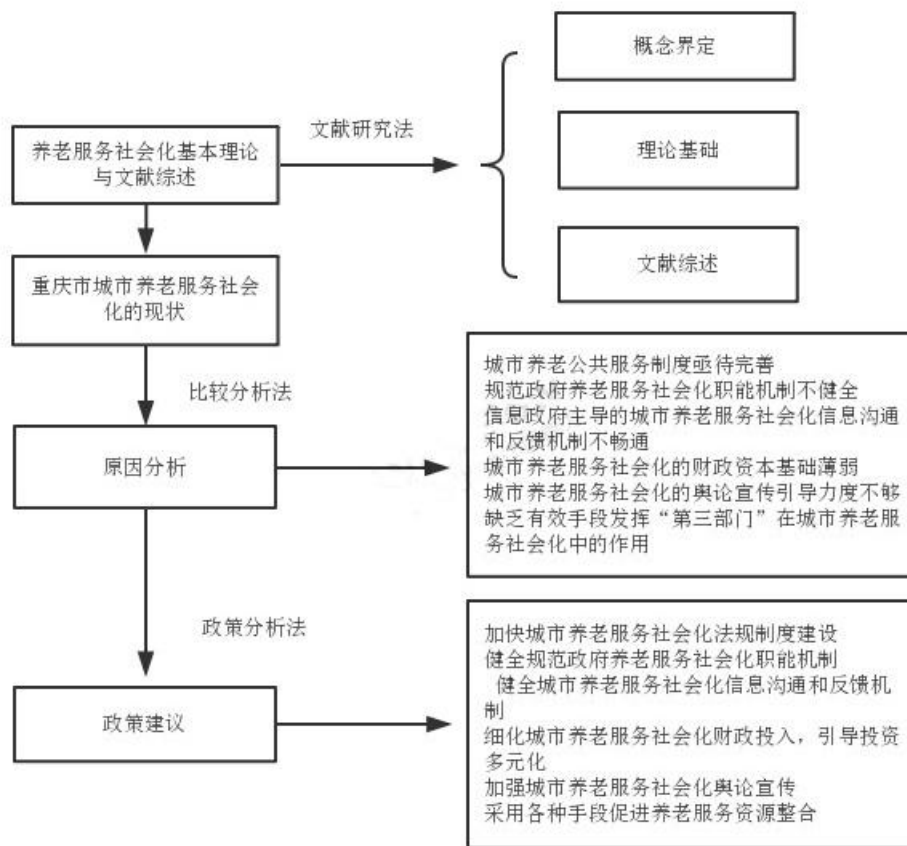


图 1.1 技术路线图

Figure 1.1 Technology Roadmap

## 2 理论基础与文献综述

### 2.1 相关概念界定

#### 2.1.1 养老服务

通常说来，养老服务大体可分为机构养老、社区养老及居家养老。

机构养老是让老年人离开自己所在的家，到养老机构生活，并且其日常生活照料和护理全权由养老机构负责的养老方式。城市养老机构的兴起维护了老年人在日常生活中对娱乐、教育、社交、医疗以及康复等方面的需求。养老机构包括敬老院、养老院、老年公寓等在内。总体来说，在机构养老中，依托专业的服务和资源设备等条件，由老年人方（或者老年人子女）支付一定的养老费用，便可使得老年人在其养老机构享受专门人员的照顾、体验养老机构丰富的娱乐活动等。

社区养老是指老年人以社区的形式集群并由社区统筹和支持，由专业的社会化机构提供有关服务的养老模式，即以社区养老的相关配套设施和专业养老支持部门为平台，整合全社会资源保证老年人生活养老的质量的同时，使得老年人兼顾家庭亲人接触、并将社区作为养老依托的保障模式。在社区养老的模式下，老年人并非完全脱离社会，不接受任何社会的服务，而是居住在社区家中并接受社区及社会专业机构提供的服务。

居家养老是指由社会来统一提供养老服务，但老年人在家中居住的一种社会化养老方式。它是福利社会化的一种表现，由政府部门、社区服务中心、组织机构以及家庭各方共同投入，实现了城市养老服务在投资主体、服务对象、服务形式和内容等方面的多元化，既满足老年人的多样养老需求，又减轻社会养老资源紧缺。城市居家养老是传统的家庭养老模式的拓展和更新。此外，提供居家养老服务的组织机构可以同城跨社区，不仅仅局限于单一社区范围内，还可以是市场化的服务（如民营家政公司进行服务等），也不仅仅局限于公共机构单位或者社区集中提供的服务。

#### 2.1.2 养老服务社会化

##### ①养老服务社会化含义

养老服务社会化是对政府社会福利和社会化理论的具体实践之一。养老服务社会化，是指政府部门、市场、非营利性组织、家庭单元以及社区等各方面投入其力量和资源深入养老服务领域，使得多元主体共同参与、合作构建，逐渐形成“以居家养老服务为基础、以社区养老服务为依托、以机构养老服务为补充”的良性运行和协调发展的动态养老服务体系，实现城市养老服务社会化的发展。

## ②养老服务社会化的目的

根据相关的数据调查显示,目前我国超过 80 岁的老年人就已经达到了 1500 多万人,“老年潮”这一现象越来越明显。加强养老服务社会化的主要目的有:第一,推行和加快养老服务社会化是我国应对人口老龄化现象以及加快健全老年人养老服务体系的重要手段,也是有效缓解社会福利供需矛盾的主要途径。第二,如今家庭养老的能力开始逐渐弱化,主要原因在于子女事业与家庭之间的角色冲突,随着家庭养老功能的不断弱化,传统家庭养老模式正在悄无声息地发生着变化,而养老服务社会化可以成为家庭养老背后的有力支撑,有助于构建增加和谐的家庭以及社会关系。第三,对于目前的民办养老服务机构来说我们可以发现其存在着养老服务护理人员素质低下、缺乏必要的资金支持等方面的问题,使得老年人的服务需求难以得到满足,通过实施养老服务社会化可以弥补民办养老机构的不足,进一步满足老年人的养老需求,给予老年人更加幸福、安稳的老年生活。

## 2.2 城市养老服务社会化理论基础

### 2.2.1 公共服务理论

公共服务理论是以美国著名行政学家罗伯特·登哈特为首的学者们提出的,共涉及七大原则,国内许多学者也对此作了积极的讨论<sup>[1]</sup>。本文采用了国内学者汪大海的理论观点:①政府的职能是服务,而不是“掌舵”;②公共利益是一种目标而不是伴随其他事物产生的副产品;③在思想上其要具备战略性,在行动上要具备民主性;④公共服务要为公民服务,而不是为顾客服务;⑤责任并不简单;⑥需要重视人,而并非只是重视生产率;⑦公民权利和公共服务相比于企业家精神更为重要。

### 2.2.2 公共治理理论

古往今来,许多学者都对公共治理有自己的见解。其中,詹姆斯·罗西瑙——公共治理理论的主要创始人之一,他的代表作《没有政府的治理》和《21 世纪的治理》中把治理定义为是存在一系列活动范围里的管理机制<sup>[2]</sup>。我国著名学者俞可平对治理的定义是官方或民间的公共管理组织在一个特定的范围之内运用公共权威维持秩序,满足公众需要<sup>[3]</sup>。汪大海在其《公共管理学》书籍中,对治理有自己的定义,既是对合作网络的管理,其目标是为了实现并且增进公共利益,通过政府官方部门和非官方部门(如私营部门、民间组织或公民个人)等众多公共管理主体进行彼此之间的合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程。公共治理理论的主要观点是通过合作、磋商、形成伙伴的关系以及确定共同目标等多途径,实现对公共事务的管理<sup>[4]</sup>。

根据学者们对治理的见解,公共治理理论对本文城市养老服务社会化中政府

角色的定位可总结为以下几点：一是多元化的公共主体形成的公共行为体系就是公共治理，政府部门以及社会各界都是城市养老服务社会化管理中的主体，且是相互合作的伙伴关系，共同管理公共事务。城市养老服务是社会化管理建设的重要内容，因此，政府部门、社会各界在城市养老服务社会化的运转过程中起着重要的主体作用。正如十八大报告提到“形成党委领导、政府负责、社会协同、法治保障”的社会管理体制。第二是在多元化的社会公共管理模式下，政府部门始终处在主导地位，承担着指导宏观方向和微观规范标准的责任，越是基础性的工作，越体现重要的主导地位。城市的养老服务与民生息息相关，政府作为公共部门，要以公共利益为基础，合理分配养老服务资源，尤其是在其他社会各界管理主体在养老服务社会化管理中出现问题时，政府应主导总的发展方向，使其向着公平、公正的方向发展。所以，在城市养老服务社会化的运转过程中，应坚持政府主导的观念。

### 2.2.3 福利多元化理论

福利多元化理论产生的时间是上世纪70年代，各国经济因为石油危机而发展缓慢，同时产生了老龄化加剧、失业人口增加、环境破坏严重等一系列社会问题。这时候西方福利国家的政府管理制度和恶劣的社会环境矛盾越演越烈，尤其是经济发展与社会福利供给短缺问题，使人们期待一种新的福利供给制度。于是产生了福利多元化理论。目前我国人口老龄化发展迅速，而养老服务的缺口却很大，这使得国家养老服务资源的供给与老年人日益多样的养老需求的矛盾与日俱增，这与福利多元化理论产生的背景极为相似。因此，福利多元化理论是指导我国养老服务社会化的发展的有效理论基础。

## 2.3 国内外研究综述

### 2.3.1 国外研究综述

二十世纪六十年代，欧洲国家便提出了“在适合的环境中养老”的观念，到二十世纪八十年代，西方各国在养老服务需求等方面的研究已经具有相当可观的成果。养老服务通常分为“老年人社区照顾”（Community Care）和“家庭关怀（Family Care）”两种。对于老年人社区照顾而言，斯科普夫林（P.Schopflin）（1991）认为，社区照顾这种模式其主要是以非制度化模式对老人实施照顾。包括日常照顾老年人、打扫房间卫生、为老年人准备一日三餐等<sup>[5]</sup>。鲍多克 埃弗斯（J.Baldock & A.Evers）认为老年人社区照顾服务处在不断发展中，其形式越来越多样化，可以根据不同老年人的需求特征制定出不同的服务模式，从而满足老年人多样化和个性化的需求服务<sup>[6]</sup>。亚当 帕菲（A.Pavey&D.Pstsios）还将社区照顾分成“正规照顾工作”和“非正规照顾工作”两种。其中正规照顾工作是指以政府以及其他

专门单位实施养老服务供给；而非正规照顾工作主要是指由家人等非政府部门对老年人提供的服务<sup>[7]</sup>。

Jennifer M. Kinney 认为，随着年龄的增长，老年人对于社区照顾的需求会越来越多<sup>[8]</sup>。Sussan Hillier 和 Georgia M. Barrow 在他们的研究中发现生活无法完全自理的老年人对于社区帮助的需要比可以自理的老年人更加迫切<sup>[9]</sup>。从其他角度研究养老服务，David Bass 和 Linds S.Noelker 认为，人口老龄化这一现象直接会导致国家的年轻人数量降低，因此对于年轻人来说其照顾老年人的压力会随之增加<sup>[10]</sup>。此外，老年人的抚养费用相比于年轻人的抚养费用更多，且大部分属于纯粹的消费，而年轻人的抚养则大部分归于人力培养方面。日益加重的养老负担，使得年轻人在人力和物力方面都很难满足老年人的日常照顾，传统的家庭养老模式突出的矛盾越来越多。Lloyd-Sherlock P 认为人口的老龄化将导致先行市场的有效需求不充分，影响到了经济发展。可以看出经济发展的速度与老龄化发展的速度与程度成反比，既老龄化速度越快、程度越高，经济发展越慢；反之，老龄化程度越低，则经济发展的速度就会加快<sup>[11]</sup>。Bloom D E 和 Canning D 认为老年人抚养服务费用的增加，还可能降低未来的经济增长潜力<sup>[12]</sup>。应对人口老龄化必须加快经济发展模式结构化的调整。

Moody 发现如果老年人身患慢性疾病，则他们的身体各项机能将持续衰退，长期的衰退极大地影响老年人的自理能力，与此同时，长期的病痛折磨对身心健康有极大的伤害，在这种情况下，情感上的关怀和生活上的照料显得同等重要<sup>[13]</sup>。Bettina Meinow 认为，一个影响老年人社区养老照顾需求的关键因素是老年人的收入情况，如果老年人的收入情况和老年设施的条件及养老照顾服务的消费成正相关，这不难理解，既收入较高的老年人会提高养老设施的条件，增加养老照顾服务的消费，反之亦然<sup>[14]</sup>。Noriko Tsukada 和 Yasuhiko Saito 对日本东京大学老龄化进行调查后得出数据，经过对调查数据的研究，他们发现老年人对使用家访式照料服务的意愿较低是改变传统养老模式的一大阻碍<sup>[15]</sup>。Grille 通过研究发现，社区养老服务的满意度和老年人参加相关活动意愿成正相关，也就是说老年人对社区养老服务满意度越高，他们参加社区养老照顾的主动性越高<sup>[16]</sup>。Sergey 的研究表明，社区养老照顾服务满意程度的一个极其关键的影响因素是老年人对自身当前生活状况的感知，老年人当前生活状况感知越正面，则他们对社区养老照顾服务满意程度越高<sup>[17]</sup>。

### 2.3.2 国内研究综述

国内的研究现状集中在以下方面：养老服务社会化发展困境；养老服务社会化模式探索；城市养老服务社会化进程中的政府责任定位；养老方式选择研究；城市社区养老服务的供给与需求研究等五方面进行阐述。

### ①养老服务社会化发展困境研究综述

张卫、张春龙研究发现，城市养老服务社会化发展迟缓，主要原因有当代人的养老观念之后，养儿防老等陈旧观念仍然盛行；政府部门的政策和配套的管理机制无法跟上发展的需要和步伐，养老服务运行机制落后、服务质量较差，这些原因极大地影响了城市养老服务社会化的发展<sup>[18]</sup>。李荣华指出，城市养老服务社会化的发展，所面临的重大挑战有：决策者对于城市养老服务社会化的认知存在偏差和落后；相关的法律法规、政策体系不健全，不完善；市场管理机制无规范的依据，乱象丛生；养老机构服务人员水平良莠不齐，服务不规范；政府和社会的资金投入严重短缺等<sup>[19]</sup>。古怀璞通过研究发现，河北省的养老服务社会化发展存在的问题有政府出台的法律法规不健全、不完善，社会养老机构设施条件差、服务水平低，公办养老机构获得更多财政支持，导致公办和社会养老机构发展及其不均衡，养老服务人员专业化有待提高等<sup>[20]</sup>。卢守亭指出，城市养老服务社会化发展所面临的最大困境是经济上的，由于养老机构无法持续盈利，导致“污名化”、“贫困排斥”等现象频发，员工由于无法获得满意的报酬而大量流失<sup>[21]</sup>。姜沂彤认为政策的效应性差、资金获取渠道单一、管理机制不健全阻碍养老服务社会化发展<sup>[22]</sup>。张益书通过研究大连市社会化养老服务发现，其存在服务内容不能满足老年人多样化、个性化的需求，老年人参与程度低以及专业社会服务组织力量薄弱等问题<sup>[23]</sup>。宋旸认为，社会养老服务缺少认可度和支持度，多方资源参与养老服务社会化体系建设整合力度不足是养老服务社会化面临的新挑战<sup>[24]</sup>。这些都给养老服务的社会化发展带来极大的阻挠。

### ②养老服务社会化模式探索研究综述

张晓峰发现，坚持政府主导力量，高效利用有效资源，加强政策制度方面的完善才能加快城市养老服务社会化的发展速度和发展质量。在购买服务上，应当给予老年人更多的支配权力<sup>[25]</sup>。在进行关于养老服务社会化的发展对策研究中，窦玉沛指出养老服务社会化应该将城市养老工作的着力点放置于战略以及政策制度的制定上，推动城市养老服务逐渐向大众化迈进。通过相应的研究以及探讨，对应对策略进行进一步的完善<sup>[26]</sup>。李荣华在关于城市养老服务的发展路径研究中发现，为了能够更好地应对人口老龄化，必须加大财政资金投入，加强城市养老服务机构和养老服务人员队伍建设、推进城市医疗条件实现进一步的完善<sup>[27]</sup>。周苏、刘威、陈建丽认为，为了加快养老服务社会化的发展，提高发展质量，必须加快完善城市养老服务社会化体系，建立相应的制度保障，其中，应结合居家养老、城市养老服务机构等几方面入手，提升养老服务的水平；制定政策措施，持续提高社会化的养老机构的运营与发展能力；加大养老财政的投入；宣传并动员各界社会力量关注养老服务产业，形成社会各界参与的局面，从而壮大整个养老



服务产业等<sup>[28]</sup>。王剑飞通过对南昌市城市养老服务社会化模式研究，总结出了多元化养老服务供给模式，即政府、家庭、社区、企业、公益慈善和医疗机构多元化<sup>[29]</sup>。朱婉贞指出养老服务社会化应连接市场、政府、社会三重资源，才能够有效提供养老服务的同时充分发挥社会公益性<sup>[30]</sup>。

### ③城市养老服务社会化进程中的政府责任定位研究综述

通过对青岛市城市养老服务社会化的现状研究，王静对政府部门在城市养老服务社会化供给中扮演的角色进行了详实的考察，得出结论，政府部门必须更好地在城市养老服务社会化进程中发挥主体作用<sup>[31]</sup>。肖伊雪，陈静指出多元化的参与主体，是城市养老服务社会化进程的明显特点，其中政府部门所承担的角色及其重要，应主要通过引导、规范、宣传、支持等方面加快城市养老服务社会化的发展<sup>[32]</sup>。秦艳艳，邬沧萍指出，政府部门应提前规划、积极推进、科学治理、严格督查，从四个方面为城市居家养老服务体系的构建保驾护航<sup>[33]</sup>。赵蓉在对南京市居家养老服务研究中发现，政府责任定位的准确性与合理性是居家养老模式可持续发展的关键<sup>[34]</sup>。孙成芳指出政府需要宏观调整相关政策支持养老服务社会化<sup>[35]</sup>。

### ④养老方式选择研究综述

左冬梅等指出，老年人养老观念滞后是阻碍老年人选择机构养老的新模式的主要原因，大多数老年人依旧更愿意选择在家庭中养老，而儿女则认为，将老年人送往养老院在一定程度上是不孝的表现，因此，机构养老未受到社会主流价值观的认可，儿女在经济上的资助更成为了不少老年人的负担，跟传统的孝道相比，老年人更看重后者<sup>[36]</sup>。黄少宽表明，多数的老年人更愿意选择家庭养老模式，同时，一个趋势不容忽视，就是在经济和精神上，老年人对子女的依赖程度成下降趋势，对社区的认可程度逐渐提高，这跟我国快速的城市化进程不无关系。同时，住房条件，经济，子女外出工作等诸多因素导致家庭规模不断缩小，老年人独居的现象尤为严重，这暴露了家庭养老的局限性，为弥补家庭养老的局限，社区养老成为一个有效的解决途径，并且近年来呈现快速发展趋势<sup>[37]</sup>。高灵芝、刘雪发现超过50%的城市的老年人选择居家养老<sup>[38]</sup>，进一步验证了我国老年人的养老观念。姜向群通过调查发现，城市社区养老服务有利于提升老年人的情感状和身体水平，城市社区养老作为居家养老的重要补充手段和方式，对老年人的身体及心理健康起了很大的作用<sup>[39]</sup>。姚远指出，尽管大多数老年人选择居家养老，但作为重要的补充方式，城市社区养老的能够与家以外其他资源紧密联系和结合，增强老年人的独立意识和老年人对养老服务的投入，从而扩大养老服务市场，推动市场经济的发展<sup>[40]</sup>。孙迎春指出将居家养老和城市社区养老相结合的新型养老模式

——城市社区居家养老优势明显，既可以利用居家养老的优势及家庭的经济、情感资源，同时还可以满足老年人多元化的需求，从而形成一种集约高效的养老模式，对降低老年人的负担有很大的作用<sup>[41]</sup>。严延调查发现，社区居家养老的方式通过政企合力、多元参与、信息化建设等方式，成为越来越多老年人选择的养老方式<sup>[42]</sup>。

#### ⑤城市社区养老服务的供给与需求研究综述

姜向群认为必须正视老年人口日益增长的趋势和老年人不断提升的对美好生活的向往，社会各方应形成合力，政府层面应提供相关政策的支持，市场主体各方需各自发挥作用，形成一个多支柱、多体系的保障模式，满足老年人的日益增长和多元化的养老需求<sup>[43]</sup>。史薇在调查中得出结论，养老服务提供的主体是多元化的，而其中，老年人出于稳定和信任，对政府提供的居家养老服务信任度较高，相反，市场化服务提供主体则受到普遍冷落，这成为了公办和民办养老机构发展不均衡的重要原因<sup>[44]</sup>。陈志霞指出，政府应该作为社区居家养老服务最重要的提供者，进行统一规划组织和监督，但并非需要成为直接提供服务者，可以以购买形式与社会养老机构合作。社会养老机构的参与可以提高效率，节约成本，促进养老事业的发展<sup>[45]</sup>。陈莹通过案例分析认为，在多元供给主体中，社区养老组织是参与的主要力量之一，社区的养老机构相比其他参与主体可以提供更为专业化的服务，提高资源配置的效率，建立全面的关系网络，为养老服务实践贡献出更多的力量<sup>[46]</sup>。陈舒提出，在城市养老服务供给方面，政府要充分发挥主导作用，广泛引导社会力量参与养老服务，同时要拓展城市老年人福利供给内容和方式，积极探索城市养老服务新方式<sup>[47]</sup>。

### 2.3.3 国内外研究评述

通过对国外有关养老服务社会化的研究进行调查可以发现，其分析的方面较为综合，既有从微观角度出发又有从宏观角度出发研究养老服务社会化的问题。在养老服务方面已经具有较为丰富的研究成果，并且养老服务理论也日趋完善，这对本文关于城市养老服务社会化现状以及存在的问题等方面起到了极大的指导作用。

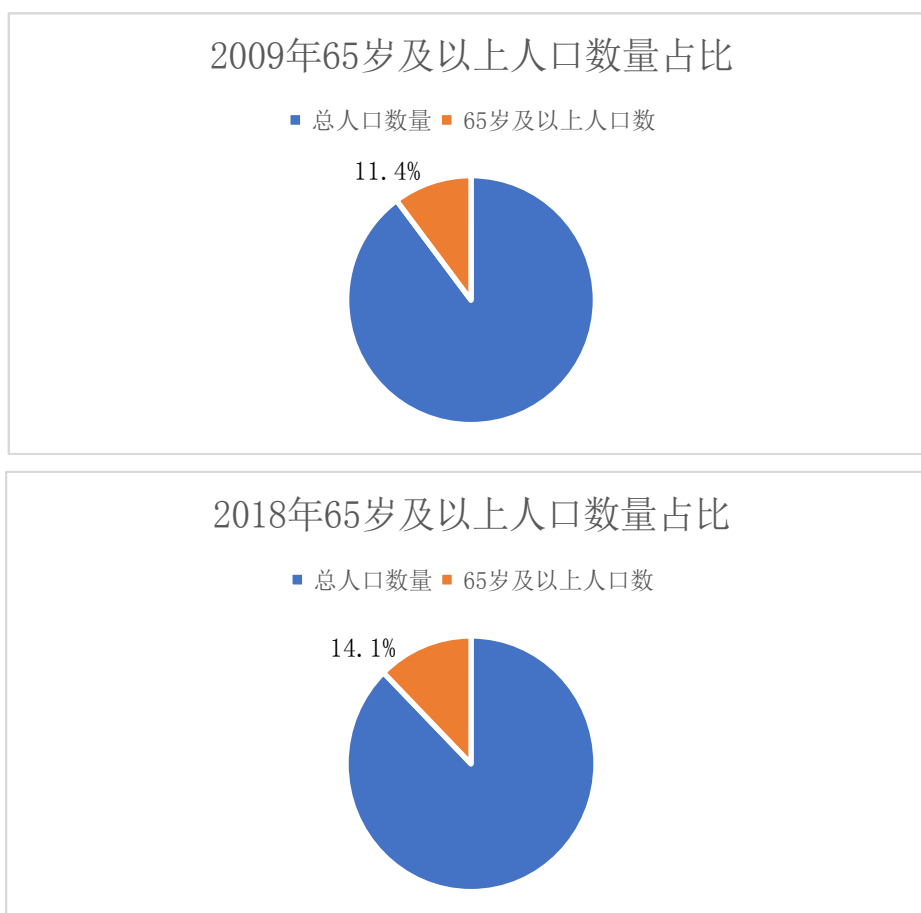
我国学者对于城市养老服务社会化的研究相起步较晚，主要围绕的是城市养老服务的主体参与者、服务内容与需求是否匹配、服务质量等方面进行研究，后来逐渐开始从居家养老、社区辅助照料等方面展开讨论。对于专门从养老服务社会化这一角度出发的研究来说，很少有学者对城市养老服务社会化的总体发展情况和政府引导等方面进行研究，大多从分析城市养老服务社会化内涵进行分析，

且大多数学生的研究主要集中在养老服务的主要模式方面，即居家养老、机构养老与社区养老的服务水平，针对城市养老服务社会化的实现进展程度进行全面评估的研究很少。因此，本文从城市养老服务社会化现状及政府引导角度进行研究，对于完善我国的城市养老服务社会化理论有重要意义。

### 3 重庆市城市养老服务社会化的现状

#### 3.1 重庆市人口老龄化现状

基于老年人口数量而言，重庆市老年人口基数大、增长速度快、高龄人数多、空巢人数多，并且老年人需求层次呈现多样化态势。根据 1994 年的统计数据可以看出，重庆市自 1994 年正式进入了人口老龄化社会，成为西部地区第一个进入人口老龄化社会的城市，并且在 2009 年进入高龄化时代。在“十二五”期间，重庆市进入了老年人口急速增长时期，老年人口总量不断增长，人口老龄化程度加深，失能失智老年人和空巢老年人逐年增多。根据《2009-2019 年重庆市统计年鉴》中显示，2009 年和 2018 年的重庆市 65 岁及以上老年人口数量达到 325.35 万人和 437.35 万人，分别占了总人口数量的 11.4% 和 14.10%，在九年的期间内重庆市 65 岁及以上的老年人口数量增加了 112 万人（具体对比形式见图 3.1），重庆市老年人口的增长速度远远高于全国的平均水平，已成为全国人口老龄化情形较为严峻的十大城市之一。



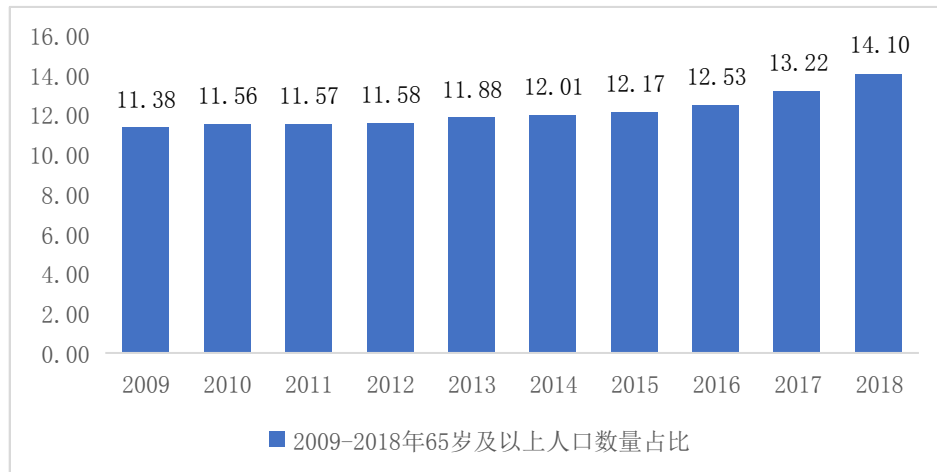


图 3.1 2009、2018 年人口老龄化对比

Figure 3.1 comparison of population aging in 2009 and 2018

## 3.2 重庆市城市养老服务社会化发展现状

### 3.2.1 养老保障社会化发展现状

根据重庆市发布的《2009-2019 年重庆市统计年鉴》中显示, 2009 年年末参加城镇企业基本养老保险的人数为 520.25 万人, 此后参与人数逐年增加, 截至 2018 年年末, 参加城镇企业基本养老保险的人数达到 945.81 万人, 比十年前增加了将近一倍人数, 表明重庆市城市养老服务社会化越来越深入人心。具体变化趋势如图 3.2 所示。

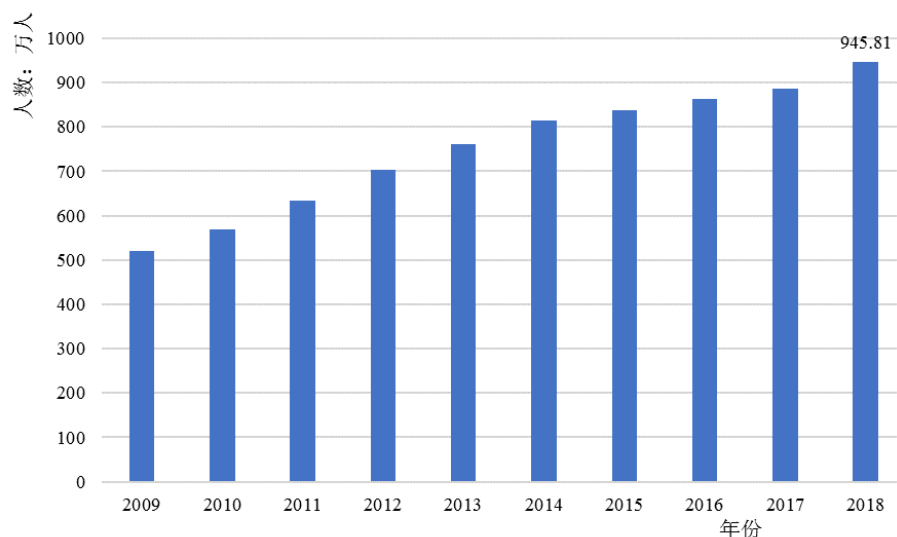


图 3.2 2009-2018 年重庆市参加城镇企业基本养老保险人数

Figure 3.2 number of people participating in basic endowment insurance of urban enterprises in Chongqing from 2009 to 2018

与此同时，重庆市社会化发放养老金人数和社会化发放养老金额也在不断增加，分别由 2009 年的 173.25 万人、2309442 万元增长至 2018 年的 330.52 万人、8739432 万元。具体增长过程见图 3.3 和图 3.4 所示。

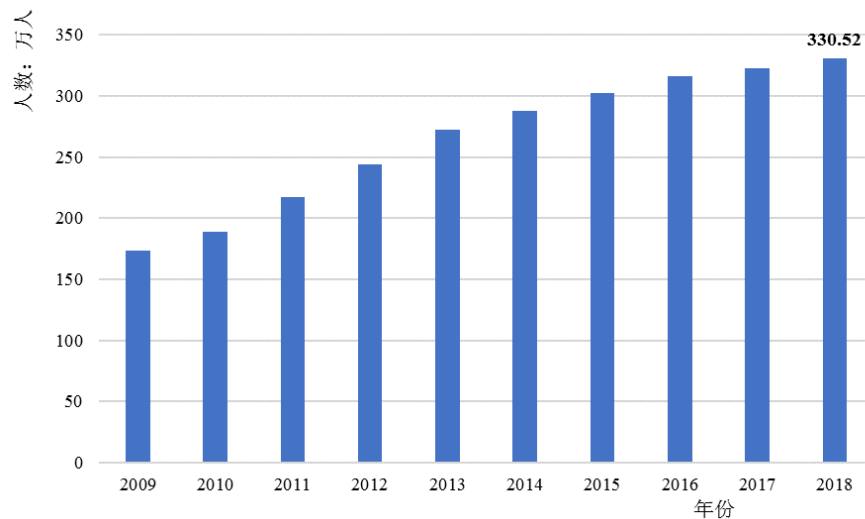


图 3.3 重庆市 2009-2018 年社会化发放养老金人数

Figure 3.3 number of social pension payers in Chongqing in 2009-2018

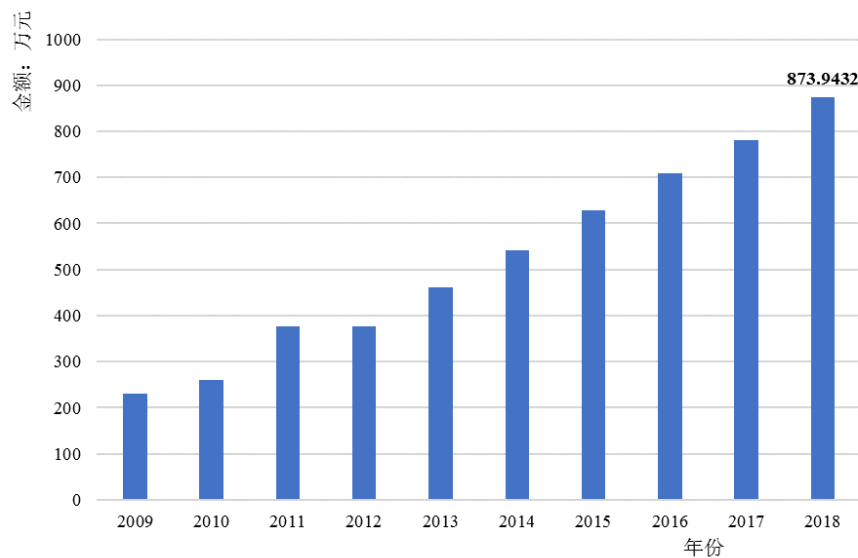


图 3.4 重庆市 2009-2018 年社会化发放养老金额

Figure 3.4 amount of social pension in Chongqing from 2009 to 2018

通过对重庆市养老服务社会化政府引导情况进行调查发现，目前重庆市政府主要采取直接补贴以及养老服务机构补贴的方式。对于直接补贴来说，重庆市政府发布了《重庆市经济困难的高龄失能老年人养老服务补贴实施办法》（以下简

称办法)，《办法》指出：年满 60 周岁拥有重庆市户籍的城乡低保老年人、经济困难失能老年人以及城市“三无”老年人，政府每月对其发放 200 元的养老补贴。而对于对养老机构的补贴来说，通过相应的调查显示，重庆市政府对北碚区养老服务机构实施了财政补贴。北碚区是重庆市人口老龄较为严重的地区，其人口老龄化的比例高达 19.27%，北碚区政府通过实施补贴的方式，截止到 2017 年该区已经完成了 26 个社区养老服务中心的建设，到 2018 年北碚区已经建成 40 个养老服务中心，为当地 1 万多名空巢、贫困老人解决了养老问题。

### 3.2.2 养老机构社会化发展现状

根据《重庆市养老服务发展蓝皮书》数据显示，截止至 2018 年，全市共有养老机构 1403 个，城市社区养老服务中心 1221 所，养老床位共计增至 21.8 万张，平均每千名老年人拥有床位 30.8 张。共计建成城市养老综合改革试点区 2 个、国家医养结合试点区县 3 个、国家级居家和社区养老试点改革区 3 个、国家级示范养老机构 2 个、全国健康城市智慧养老企业 2 个、健康城市养老产业聚集区 3 个、城市医养结合示范机构 5 家。全市 2018 年新增社会办养老机构共计 74 家，养老机构的市场化运营比例占据 27.5%，社区居家养老的服务企业在 2018 年新增数量达到 25 家，社区养老服务中心的社会化运营比例占据 46%。

针对重庆市的公办养老机构，今后将逐步以“公建民营”等多方合作模式进行改革，委托社会各界力量参与到养老服务社会化的实际运营过程中，确保使用资产不流失、服务性质不改变、服务质量不降低、督查监管不缺失。预计到 2020 年，重庆市政府运营的老年人养老服务床位数量不超过总数量占比的 50%。此外，重庆市还将大力推进“医养联盟”的运转体系。到 2020 年，所有的养老机构护理型床位达到总数占比的 30%以上，并且社区养老服务中心要覆盖全市 80%的城市社区。

另外，针对重庆市城市养老服务专业队伍不足的问题，重庆市力争到 2020 年实现新增 1 万名专业的养老服务一线护理人才，计划培育 1000 名优秀的城市养老服务专业管理人才，满足城市养老服务业的人力资源缺口，推动城市养老机构朝着品牌化、连锁化、专业化以及规模化的方向发展，并集中打造出 10 家连锁化的本土养老机构，形成 2 个城市养老服务产业的集聚区。

通过对近几年重庆市老年人对社会养老服务需求的情况进行调查发现，2015-2018 年重庆市老年人对社会养老服务的总需求分别为：33.46 万人、36.21 万人、39.59 万人、47.82 万人。老年人对社会养老服务的总需求量从 2015 年的 33.46 万人，增长到 2018 年的 47.82 万人。通过这一数据我们可以看出，重庆市老年人对社会养老服务的需求量越来越大。由数据我们也可以得出，随着重庆市人口老

龄化现象的日益严峻，社会养老这一需求也在不断地增加。但是通过对目前重庆市养老服务社会化的供给水平进行调查我们可以发现，虽然在近几年社会养老服务的情况有所改善，但是社会养老机构总量以及床位等方面依然存在着资源紧缺的问题，难以满足老年人社会养老的需求。

重庆市为了有效地解决资金投入不足，养老机构床位紧张等棘手问题，必须要采取多元参与的方式。而对于多元主体参与来说，就需要通过政府引导社会各界力量共同解决养老服务社会化问题。但是通过对目前多元主体参与的现状来说，一方面针对于养老机构来说，通过对重庆市养老机构的发展情况进行调查发现，重庆市养老服务机构普遍存在着管理水平低下、护理人员专业性低、护理设备设施不完善等方面问题。通过数据调查显示，目前重庆市养老机构当中仅有 39 家引进了专业的医生，29 家配备了专业的护士，大部分的养老机构其医疗水平难以达到专业标准。另一方面对于社会力量来说，则会涉及到高校、学生、社会人士等等主体，通过对目前重庆市高校的调查发现，目前重庆市有 75 所高校，39 所本科高校、36 所专科高校、但是其中仅有 4 所是医学类院校，两所本科学校第三军医大学及重庆医科大学，两所专科学院分别是重庆医药高等专科学校和三峡医药高等专科学校，在 39 所本科高校中仅有少数学校开展了有关于社会工作方面的专业以及课程，在专科学院中有关于老年服务与管理方面的专业少之又少，由此可见对于高校来说其缺少与养老服务社会化方面的专业以及课程，从而直接会导致缺少这方面的专业人才。为此，应该鼓励高校开展老年服务与管理方面的专业，主要学习老年护理保健与老年服务管理方面的课程，并且安排其进行社区、养老机构实习等方式，从而可以扩充养老服务的人才队伍，实现养老服务人员多元化。除了养老服务人员多元化之外，还需要从养老服务投资主体多元化、养老服务内容多元化等方面着手，鼓励营利性组织以及非营利性组织共同参与到社会养老服务当中；养老服务组织除了要对老年人进行必备的日常照料之外，社区以及其他一些组织也可以组织开展多样的文化娱乐活动，丰富老年人的精神世界，通过以上方式形成社会各界参与的多元养老服务体系。

### 3.3 重庆市城市养老服务社会化政府引导的现状

重庆市委市政府在 2008 年至 2017 年十年间，共发布了涉及养老服务方面的文件十余件，其中，专门针对养老服务的文件有 7 个，如下表 3.1 所示。



表 3.1 近年来重庆市城市养老服务政策文件汇总

Table 3.1 Summary of Urban Pension Service Policy Documents

序号	时间	发文机构	文号	文件名称	主要内容
1	2008.3.1	重庆市人民政府	重庆人民政府令 第 214 号	重庆市城乡养老机构 服务管理办法	养老机构的政府 监管
2	2012.8.30	重庆市人民政府 办公厅	渝办发 【2012】252 号	关于扶持发展社会办 养老机构的意见	政策扶持养老服 务社会化发展
3	2013.11.7	重庆市人民政府 办公厅	渝府办发 【2013】217 号	印发 22 件民生实事 工作实施方案的通知 ——社区养老服务设 施建设工作实施方案	社区养老服务设 施建设
4	2014.4.21	重庆市人民 政府	渝府发 【2014】16 号	关于加快推进养老服 务业发展的实施意见	推进养老产业发 展
5	2017.10.9	重庆市人民 政府办公厅	渝府办发 【2017】153 号	关于印发重庆市老龄 事业发展和养老体系 建设“十三五”规划的 通知	提升养老服务社 会化质量
6	2017.10.24	重庆市人民 政府办公厅	渝府办发 【2017】162 号	关于全面放开养老服 务市场提升养老服务 质量的实施意见	提升养老服务社 会化质量
7	2017.11.24	中共重庆市 常委会审 定通过	-	重庆市社区养老服务 “千百工程”实施方案	提升养老服务社 会化质量

从以上文件的发文时间和主要内容看，重庆市政府对养老服务服务社会化的政策引导主要分为三个阶段。第一阶段，2008 年-2012 年，涉及养老服务机构的监管，鼓励社会办养老服务机构等方面，主要着力于发展养老服务机构数量，规范养老机构服务，解决养老服务机构数量的问题。第二阶段，2013 年-2017 年，主要着力于养老服务产业化发展，其中 2014 年首次提出以产业化的思维发展养老服务。第三阶段，2017 年以后，主要着力于养老服务体系建设和推进养老服务社会化高质量发展。从对养老服务机构数量的要求，到提升服务质量，可以看出政府对养老服务社会化的引导，遵从了从量变到质变的发展规律。从养老机构，到养老产业，再到养老体系，可以看出政府对养老服务社会化发展的引导，越来越重视顶

层设计，从体系，到产业，再到服务设施，自上而下引导养老服务社会化的发展。

### 3.4 小结

结合重庆市人口老龄化发展现状、国外城市养老服务成熟先进经验、政府出台的城市养老服务社会化政策导引、社会保障能力、经济发展状况等因素，重庆市养老服务社会化发展主要呈现为 6 个趋势，分别为：①人口老龄化程度呈现加剧态势，养老服务刚需在今后一段时间里将持续增大。②政府将不断出台一系列政策，促进养老服务市场化发展快速高质量发展。③随着老年人收入水平和消费能力逐年提升，养老服务需求呈现多样化，市场仍处于培育期，但会呈现爆发式的增长。④居家养老、社区养老和机构养老三种主流养老模式不断融合，不断碰撞出新的养老服务模式。⑤“医养结合”在城市社区范围内将形成全覆盖。⑥大数据、“互联网+”等高新技术产业将不断加码养老产业，城市养老服务将不断向多元化、智能化、绿色化以及个性化的方向发展。

目前，重庆市以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充以及医养相结合的养老服务体系已经初步形成。然而，由于重庆市老年人口增长速度较快，人口老龄化形式较为严峻，养老服务缺口较大，重庆市城市养老服务仍然存在很多问题。重庆市要初步建立起城市养老的大格局，仍然需要在制度设计、出台扶持政策、养老服务市场开发以及养老福利等方面持续提升。

## 4 重庆市城市养老服务社会化进程中政府引导存在的问题

### 4.1 城市养老公共服务制度亟待完善

公共服务制度一直是社会各界持续关注的热点。鉴于不同国家的制度与组织形式的不同，各国公共服务的供给与模式各不相同。处在转型期的中国，随着经济和社会事业的快速发展，公共服务制度已逐渐从过去的政府主导型迈向多元主体供给型变化。然而，我国的公共服务制度与成熟的西方国家还有差距，并且与国内北京、上海等公共服务事业发展较为完善的城市相比，重庆市的公共服务制度建设还处于进程之中。城市养老服务作为公共服务制度的一部分，公共服务制度的缺失也使得城市养老服务社会化的进程缓慢。

重庆市在城市养老服务社会化方面公共服务制度的缺失主要表现为两方面。一是未能制定专门的法律法规，从立法上规范城市养老服务。通过对重庆市政府官网以及民政局等相关政府部门的网站信息进行关于“养老”方面的规范性文件进行查阅发现：2008—2017年，政府部门官网“涉老”相关文件共有十余件，其中针对养老服务方面的文件达到7件，而对于社会养老服务相关的公共服务文件来说，并没有明确的文件规定，大部分都是关于政府补贴、从业人员标准等等一些总体规划类文件，缺乏制度性文件，除了《老年人权益保障法》中明确提及，其他有关城市养老服务的政策条例都较为零散地存在于其他部门规章、区域规章以及规范性的文件中，缺乏统一的法律文件。城市养老服务法律法规的不完善导致重庆市城市养老服务社会化在发展过程中无章可循，并且缺乏对相关养老机构的督查和规范，影响养老服务的照护效果，不利于推进城市养老服务社会化的长远发展。二是缺乏特色的内部治理结构。对于一些民办的养老机构，其成立的目的是为了保障股东的利益，也是为了社会利益。由社会力量创办的养老服务机构应该根植于社会，而其内部治理的混乱使得其并未能较好地服务老年人，这也是城市养老公共服务制度的缺失。

### 4.2 规范政府养老服务社会化职能机制不健全

对于城市公共服务流程中政府权力的运作及秩序排列的讨论始终是城市养老社会化的核心议题。城市养老社会化的保障机制在很大程度上受到政府行政系统的影响。在我国，政府部门掌握并行使决策和行政的主动权，极少受到外部压力，制度设计是政治权威产物。重庆市城市养老服务体系是政府部门行政系统的投影，从最初的出台政策、相关城市养老服务思路构想、下发执行文件到定期按时反馈，均由政府相关部门主导。而在此过程中，政府并未及时主导此一系列相关事件，

使得重庆市城市养老服务社会化的进程受到延迟和阻碍，而究其归根原因，是规范政府养老服务职能的机制尚未健全，使得政府在重庆市的城市养老服务中无法充分发挥其领导作用。

养老服务作为城市老年人养老的基本模式，其设计体系和内容是重庆市老年人养老生计的关键所在，也是关乎重庆市城市养老事业的建设与发展。但目前由于规范政府养老服务职能机制的不健全，使得政府并未充分发挥其引领作用，从而导致城市养老社会化的发展进入了阻碍阶段。并且随着现代社会的飞速发展，这种尚未完全明确政府养老服务职能的碎片化城市养老服务已越来越无法适应当前重庆市的养老战略和老年人的养老需求。因此，若不对规范政府养老服务职能的机制进行有效地健全和完善，必然会导致重庆市城市养老服务的发展陷入困境并难以保证养老战略的可持续发展。

当前，重庆市城市养老社会化问题的治理正处在从政府理念治理范式的讨论阶段到政府技术治理摸索的阶段，这就需要进一步规范政府养老服务的职能、转变传统的政府服务视角和思维来应对城市养老服务社会化问题，对此做进一步的认识。当前政府养老服务职能机制的不健全使重庆市养老服务社会化面临了两个关键困境，分别是行动困境和权力困境。地方基层政府及其下的职能部门仍依靠政治权力来规范各项社会事务的秩序，这难以克服“对上负责”的行为模式，使得政府部门无法完全发挥其养老服务的职能。同时，政府部门中自上而下的服务流程与日益扩大并呈现多元化的养老服务需求存在巨大的矛盾，久而久之便丧失了政府部门养老公共服务的亲和性，并且导致大量的基层部门对城市养老社会化的公共服务难以有所作为。政府部门尚未明确其承担养老服务职能的办事逻辑和办事思维使其出台的各项城市养老服务无法真正站在老年人的立场上，并且与实际城市生活的老年人主体在对城市养老服务重要性的感知、理解、见识与表达能力上的差异，导致政府相关部门对制度转化、置换与实际生活中的实践不断模糊边界，对制度设立的解释不当或错位、制度发布经常性滞后于社会实践的变化、难以完成城市养老公共服务事业的各项事宜，使得城市养老服务社会化设施条件落后，缺乏统一规划，相关保障措施不够完善。

#### 4.3 政府主导的城市养老服务社会化信息沟通和反馈机制不畅通

现如今，由于网络平台的全面构建和互联网技术的快速发展，各级政府都在积极利用新型技术开展信息沟通和进行反馈机制渠道的创新。研究表明，政府利用信息技术搭建沟通平台，寻找更为有效的信息沟通和反馈机制传递渠道，可以大幅度提升公民对公共服务的感知。若政府部门与老年人进行有效的信息沟通和反馈，不仅能帮助老年人获得相关养老服务的政策信息，还能帮助政府了解老年人的养老需求和养老服务利用情况，大力促进城市养老服务社会化的推进。

然而，就目前来看，重庆市政府在城市养老服务方面的信息沟通和反馈机制上不畅通，对于老年人的养老需求和意见反馈更倾向于事后处理。目前重庆市政府部门在城市养老服务社会化方面的主要沟通渠道有：政府网站公示以及留言、12345市长热线电话和反馈平台，对于下一层级的街道办事处以及社区居委会，信息沟通和反馈主要是通过投递意见箱、网格化以及定期的公众满意度调查等渠道。而这类的信息沟通和反馈机制多数在事情发生以后。当老年人对于城市养老服务项目有任何需求和意见时，通过对应信息反馈渠道反应并未在决策之前，这类的信息沟通和反馈机制不畅通使得相关老年人在对重庆市社区养老服务中失去其应有的主动权，也使得政府及下级部门的一系列决策无法得到利益相关方，即这类参与城市养老服务项目的老年人的大力支持。信息和反馈的传播延迟使得在城市养老服务社会化方面，并未实现政府等有关部门与老年人的双向沟通和交流，互动活动明显不足。

#### 4.4 城市养老服务社会化的财政资本基础薄弱

从城市养老服务这一社会化资本形式来看，一般来说，借助制度化和规范化的渠道建立的城市养老服务体系，是一种以稳定的形式把社会养老资源和城市老年人群聚集在一起的有效手段，但养老财政资本基础薄弱的现状在很大程度上阻碍了城市养老服务社会化。在重庆市的许多社区中，成立了各种形式多样的非营利社会养老服务机构，诸如城市社区的老年社团组织、城市社区老年文化体育中心、社区养老服务中心、社区老年大学等。但是，这些养老服务社区组织总体上还是呈现出“散、小、软”的特点，不利于在宏观层面整合和链接城市养老服务资源，推进城市养老服务的社会化进程。通过对重庆市关于养老服务社会化政府资金投入的数据进行调查发现，在2017年，重庆市政府在对居民服务业、卫生以及社会保障、福利等方面的资金投入力度仅占总投入的3.5%。

表 4.1 重庆市政府对养老机构财政投入情况表

公办养老机构投入		民办养老机构补贴	
建设投入	24089 万元	建设补贴	1571 万元
运营投入	26149 万元	运营补贴	19302 万元
设施设备投入	4035 万元	设施设备补贴	152 万元
人员投入	27704 万元	人员补贴	9 万元
其他投入	2493 万元	其他补贴	56 万元
公办养老机构投入总额	84470 万元	民办养老机构补贴总额	21090 万元

通过数据我们可以看出，目前重庆市的养老机构依然以公办养老机构为主，同时相比于民办机构的补贴比例，政府对公办养老机构的投入比例要高，但是依然存在资金投入不足的现象，尤其是在人员投入上的资金投入比例较少。在重庆市如今的城市养老服务社会化现状之中，由于政府部门专门拨款的养老财政资金短缺，导致城市养老服务财政资本基础薄弱，使得多数公办养老机构居住条件较差，相关人员服务水平不高，难以很好的满足老年人的养老需求。并且在该类型的养老机构中，养老服务财政资本基础薄弱造成的物质资本匮乏使得收费通常较低，又因为人力成本的匮乏而无法形成附加的增值服务，以此增加城市养老机构的盈利渠道，因此收入也十分拮据。再加上由于社会资本的投入不足，无法获得足够的政府政策扶持和来自社会各界资助来降低成本。即使有的城市养老服务机构因为某些原因能够保持较高的入住率，利用此优势平摊运营成本压力，使得城市养老服务可以在一定水平维持其盈利能力，但这种利润空间也仅能让这些养老服务机构自我维持，很难实现持续发展。甚至有些无良的养老服务机构通过无原则的降低服务水准来增加利润空间：先打出低价吸引老年人购买此类养老服务，待老年人开始体验这些城市养老服务的时候，又无限降低养老服务的水准和质量，以此牟取暴利。

这些行为表现都使得重庆市的城市养老服务社会化状况进一步恶化。归根结底来说，重庆市政府并未在城市养老服务方面拨取足够的资金投入，也未对城市养老服务资金支持方面出台有力的政策扶持，从而城市养老服务财政资本基础薄弱所导致的实力弱、成本高、收入低使得重庆市现有市场上的各类养老服务利润空间十分有限，常常亏损严重。因此重庆市的各项养老机构和各类养老服务资本都急需提升，首先需要通过财政资本基础解决服务劳动力和养老服务设施条件的问题。只有有了充足的财政资本和资金来源，才能更好地推进重庆市城市养老服务社会化的进程。

#### 4.5 城市养老服务社会化的舆论宣传引导力度不够

在重庆市城市养老服务社会化的发展进程中，重庆市政府舆论宣传力度不够，未能充分发挥舆论宣传的规范、督导作用也对其起到了一定的阻碍。通过对一些有关养老方面的网站（中国养老网、新华养老）等进行信息资讯方面的调查发现，无论是养老发展动态还是有关于养老时事新闻等方面的新闻，涉及到重庆养老方面问题的报道微乎其微。对于重庆养老问题方面的新闻往往仅出现在《重庆日报》、重庆老年网等一些具有局限性的当地报纸、网站上，而且很少涉及到养老服务社会化方面的宣传教育。为此，我们可以看出重庆市政府在进行养老服务社会化方面的引导过程中存在着舆论宣传力度不足的问题。

对于城市养老服务理念认识不到位的有三种人群，第一种是老年人本身及家属。家庭养老是中国传统的养老方式，老年人都有“养儿防老，无儿靠女”的思想，认为养老是呆在家里，养老的责任交给自己的子女，而不能接受如今城市的新型养老模式，如到养老机构养老或者进行社区养老。他们认为这种养老模式是给儿女不愿意承担养老责任的老年人或者没有儿女的老年人，以及困难的特殊老年群体。有些老年人对福利性质的社区养老服务存在思想观念上的误解，部分甚至认为社区养老服务的费用应该完全由政府部门买单。这些观念严重阻碍了城市养老服务社会化的发展，而究其原因，除了老年人受到传统思维观念的影响以外，还存在政府在舆论宣传方面的力度不够，使得老年人无法及时摒弃老旧的思想观念，接受新型的城市养老服务模式。老年人无法对社区养老服务以及居家养老进行充分了解，不了解这些新型养老服务模式与家庭养老的区别所在，不能及时认识到社区养老以及居家养老的必要性和优势所在。第二种社区管理人员。由于政府舆论宣传的不到位，使社区管理人员及所在单位无法完全认识到社区养老服务对于老年人的重要性，没有想到为老年人提供更多的养老服务，只是单一为老年人在闲暇时光提供一个休息和娱乐的场所。社区管理人员观念上的不重视使得城市养老服务社会化水平降低，使得老年人仍旧只能依赖最为原始的家庭养老。第三种是提供城市养老服务的服务人员。由于政府对于养老服务宣传的不到位，使得很多人都认为对老年人提供养老服务是一种保姆性质的工作，工作量大且工资低，社会地位低，因此很少有年轻人愿意从事这份工作。难以培育的专业人才队伍使得城市养老服务社会化的质量降低。

#### 4.6 缺乏有效手段发挥“第三部门”在城市养老服务社会化中的作用

根据调查研究发现，重庆市城市养老服务的推进重担仍然落在政府部门责任方，而对于各类民间性组织的养老机构、公共性养老服务机构、社区为领头的社区养老服务机构等，尚未对重庆市的城市养老服务起到较大推进作用，可以说是“第三部门”的作用尚未充分发挥，政府、第三部门以及老年人三者之间无法形成良好的纽带关系。

在我国，从事社会公共服务的组织，早期都是在政府相关部门的主导和管控下发展起来的。尽管在后期的发展中进行了分离，但政府相关部门和从事公共服务的社会组织在权利和责任关系的方面没有做出明确的划分。从事公共服务的各类组织认为政府是处理社会养老等公共事务的决策者，政府相关部门应当承担其相关责任，自己只是一个“听令者”或者“受命者”，只需要听取政府部门下达的命令或者出台的政策，没有自发地、主动地深入市场调研，了解老年人的实际

养老需求。这些都使得这类从事城市养老服务的组织作用未能充分发挥。

例如，重庆市养老机构服务主要集中在为老年人提供日常的生活照料，相对来说，衍生型的娱乐健身活动服务如卫生保健、体育锻炼、娱乐项目等还较少。随着重庆市人口老龄化的严重，养老需求也呈现多样化发展，许多老年人对精神娱乐休闲方面和生活基本照料方面都有相应的需求，只有在精神方面保持轻松愉悦的状态，才能充分享受生活，进而有较好的身体健康状态。而重庆市养老机构服务从大体内容上讲，娱乐项目较为单一化，并且缺乏体育器材，还无法满足老年人各方面需求。在一些社区中，体育器材高度的设置不符合高龄老年人身高标准或者没有构建相应的安全防护措施，使得老年人在进行锻炼健身的过程中存在安全隐患。对于社区养老服务的娱乐项目，如聊天室所准备的棋牌类型单一、数量较少，当在周内下午或者周末高峰期时，经常会出现不够用的现象。再如有关机构对于老年大学兴趣班开设的种类和数量太少，不符合老年人的实际兴趣，而符合老年人兴趣的课程又因人数爆满而出现“报不上”的情况。使得老年人无法有效利用自己的闲暇时光培养一定的兴趣，进一步产生一定的无聊感和孤独感。此外，街道也是为老年人提供城市养老服务的重要渠道。从本质上看，街道是政府行政体系的延伸，是连接政府支持、指导和协助以及城市社区养老服务能够顺利进行的保证。但目前街道职能服务质量存在多项问题。第一是相关街道办事处不作为。街道办事处的工作人员不重视城市养老社会化的相关服务，没有认真对政府部门下发的相关重庆市城市养老服务文件进行研读和执行，所做工作只是浮于表面。第二是街道相关部门工作任务不明确。街道工作人员不明确自身的职责，造成实际的工作结果和上级部门要求的结果不一致，各部门在实际分工中不合作，相互扯皮，效率低下，造成重庆市城市养老服务工作落实的不到位，使得服务质量较低。第三是街道处工作人员主观能动性不强。当上级领导把相关养老服务问题交给下级人员去处理时，这些街道人员主观意识上不够重视，不愿意积极配合上级指派的相关社区养老服务任务，阻碍街道服务相关工作的有效展开，形成街道服务质量低下的恶性循环，使得城市养老服务的质量大大降低。

总体来说，这些第三部门的作用尚未充分发挥，使得其无法满足老年人多层次、多方面的养老需求，阻碍了城市养老服务社会化的发展。



## 5 重庆市城市养老服务社会化进程中政府引导的建议

对于政府促进重庆市养老服务社会化来说,首先需要明确政府的职责与定位。政府在引导养老服务社会化过程中处于主导地位,在引导过程中要用过政策引导以及财政保障等两方面来发挥自身的主导作用。同时政府也要发挥服务监管责任,即依照行业准入标准等方式对养老服务机构进行审查与监管,同时要监管养老服务机构的使用资金以及经营是否合法合规。政府在促进养老服务社会化过程中也具有宣传教育的职责,要通过宣传教育使社会大众明确社会养老是家庭养老的有力支撑,同时也要对社会养老的模式进行宣传、推广。

### 5.1 加快城市养老服务社会化法规制度建设

在大力推进重庆城市养老服务社会化的进程中,首先应当健全其法规制度。法规制度的完善合理,既可有效的保护重庆市老年人的合法权益,还可使得重庆市城市养老服务社会化的建设积极、高效推进。首先制定与城市养老服务相关的针对性法律法规,利用法律法规强制执行的特性,有效保障老年人的合法权益,促使老年人养老有所法依,以此推进城市养老服务社会化的进程。除此之外,城市老年人养老不是一个孤立的系统,需要和社会各界的方方面面建立联系,还要对相关养老服务的提供商、养老服务专业人员建立对应的法律法规,以此完善城市养老服务的相关配套设施。如制定详细的机构许可制度、建立税费和补贴等相关优惠政策法规。此外,建立健全的城市养老服务法规并不是一蹴而就的。在发达国家,其成熟的养老服务体系建立在完善的法规制度之上,且城市养老服务的相关法规制度不断与时俱进,定期修订和完善,以适应养老服务发展的需要。我国也应该借鉴其做法,需要定期对法律法规进行修订,在其实施过程中,如果发现问题或者实施不合适之处,要及时修正,从多方面、多层次、多体系打造完善的城市养老服务法规制度。

健全法律法规只是促进城市养老服务社会化的基础,立法需要守法,更需要有完善的监督机制促进法律法规的进一步落地实施。科学高效的监督机制可以保证城市养老服务健康发展,加强养老服务行业的竞争和自我完善。然而,目前在社会和市场中,监督机制都不够完善,因此,政府部门有必要对此建立监督机制,完善重庆市城市养老服务的监管机制和奖惩机制,以维护社会公共的老年人养老利益。由于与养老服务相关的行业较多、联系主体多以及服务环节多,这便使城市养老服务的监督工作加大了难度,同时也使监管工作需要更加谨慎。

第一,重庆市政府应当建立具有可行性的监管体系。目前重庆市在城市养老

服务监督管理方面，主要以第三方监督为主，城市养老服务监督管理的效果完善依赖于第三方监管机构，过于单一化。因此，重庆市应当建立全方位、多元监管的养老服务参与监督模式，结合养老服务的多元化主体，串联起各个相关主体，建立起互相监督与制约的监管体系。

第二，应当使监管渠道更加多样化。通过调查发现目前重庆市仅仅依靠第三方实施养老服务监督，这种方式虽然具有可行性但是监管渠道却是单一的，政府自身没有直接对城市养老服务展开监督。而且最为养老服务的主体—老年人也无法参与到监督当中，如此就会缺少社会监督的力量，也难以获得最为直接、真实的结果反馈，错失了面向直接受众人群的最佳途径，要通过第三方监督机构才能够将意见反馈给政府，过程繁琐、耗时较长，且经过多层反馈容易丧失信息的真实性。为此，重庆市应当丰富监管渠道，使监管主体多样化，使内外部监督实现有效结合。

第三，实施高效、实施的监管模式。目前重庆市城市养老服务的监督主要是以季度、年为监管周期，第三方机构在每个季度对城市养老服务的参与主体开展监督评估，而这导致整个监管周期会变长，并且从反馈到实际最终的实施都需要漫长的时间，使得一些急迫的问题没有立刻得到迅速解决，降低了城市养老服务的体验感和质量。因此，重庆市仍应当积极采取实时、高效的监管方式。

只有建立健全的城市养老服务法律法规，完善城市养老服务各项工作的督查机制，引进多方主体参与养老服务督查评估工作，促使社会养老服务体系建设更为规范化，才能有效推进城市养老服务的供需分配，提高各类城市养老服务机构的工作水平，促进重庆市城市养老服务社会化的有效实施。

## 5.2 健全规范政府养老服务社会化职能机制

政府一直以来扮演着提供公共服务的角色，合理、有效地提供公共服务是政府职能之一，城市养老服务也是其重要的组成部分之一，因此政府应该在推进城市养老服务社会化方面发挥积极作用。而在近年来的发展中，政府职能边界多出现了混淆，政府服务意识不足。因此，重庆市应当摆正自身的地位以及明确自身的职责，通过转变自己的工作态度，树立起服务观念，有效发挥自身在促进城市养老服务社会化过程中的主导作用，加快进行养老服务体系的建设和完善并且在此过程中构建服务型政府。具体可以从以下几方面入手。

第一顺应养老服务社会发展需求，树立科学的管理服务理念 and 意识。要提升自身的服务意识，真正意义上成为服务型政府，提高政府的社会化公共服务管理水平，充分发挥政府对市场的调控以及管理作用，从而为重庆市实现养老服务社会化营造出良好的市场环境，制定出有效的政策制度，让重庆市的老年人群有所

想、有所依，使政府推行的养老服务社会化有关政策可以促进老年人实现更好的生活，满足老年人日益多样化的养老需求。针对职能边界混淆的问题，政府部门应当全面认识到政府是对城市养老服务进行宏观指导和管理的部门，以强化其服务型定位。

第二，在提升自身服务意识的过程中也应该充分结合目前重庆市养老服务的具体情况以及发展现状，创新与养老服务相关的政策、制度。政府部门应当树立自身的服务意识，深入基层调研，摸清老年人进行城市养老服务的真正需求点，充分结合不同老年人对养老方面的不同需求，具有针对性地加快进行养老服务制度的优化、创新，为老年人提供其内心真正想要的、渴望得到的养老服务模式，进而推动重庆市的养老服务社会化朝着更加精确化、完善化的方向发展。

第三，对于成为服务型政府来说，其势必要需要建立起明确、责任分明的多元化主体责任体系，并与其政府部门工作人员的工作绩效考核评定挂钩。尽可能详尽、规范地明确政府工作人员对于城市养老服务的权利和职责，划分主体权利与责任边界，明确城市养老服务中的各项环节具体内容与形式。尤其在制定政策时，将自身处于服务型视角，转变施政风格，减少不必要的纲领性、笼统性表述，采取更为细化的表达方式，努力提高政策在城市养老服务实际应用中的实用性和高效性。

第四，完善激励机制。强化政府的服务意识，建立长期的财政、税收等城市养老服务社会化扶持制度。通过调整税收结构，进行税收优惠制度的执行等方面来实施有效激励，针对城市养老服务的机构采取适当放宽或减免税收的方式，同时充分利用福彩等公益资金，有效提升对养老机构的扶持力度，加快推动重庆市养老服务社会化的发展。

### 5.3 健全城市养老服务社会化信息沟通和反馈机制

政府部门在城市养老服务社会化的建设中只是起了引导作用，而城市养老服务建设的终端落脚点仍在养老机构、城市社区居民委员会以及老年人群这三个主体上。多方主体的参与使得各方应该加强彼此之间的信息沟通反馈和互动联系，以此健全养老保障体系，共同为构建城市养老服务贡献自己的一份力量。例如城市社区的居民委员会应加强对政府相关部门的定向交流，定期向其反映老年人养老的意愿、要求以及所遇到的困难，并定期与老年人群体进行沟通，获得一手的信息来源。养老机构须按照政府的相关规定成立并具有与之对应的资质条件，当有相应采购物资设备等方面需求时，应及时和上级管辖部门或者政府相关部门进行沟通和交流，并积极与其直接面向对象：老年人进行交流沟通，第一时间掌握老年人对于城市养老服务的多样可变需求，及时反馈给相关部门，加强各方交流

与沟通。除此之外，政府还可以建立对应的网络沟通平台，当老年人有任何养老需求、养老问题甚至投诉建议时，可以直接或委托其子女在政府网络平台上进行反应，以此加强老年人受众群体与政府部门的直接信息沟通和反馈。

总体来说，城市养老服务社会化的平稳和持续建设需要健全的养老保障体系的支撑，养老保障体系是一切养老服务建设运转的根本。健全的城市养老服务应有政府牵头制定相应的养老法律法规和文件，下发到各个街道、居委会、养老机构以及社区等，加强彼此之间的信息沟通和反馈，转变政府的主导模式，形成政府、社区居民委员会、养老机构、老年人群体共同协商、互利共赢的局面，形成高效的城市养老服务网络体系，以此保障城市养老服务社会化建设的顺利实施。

#### 5.4 细化城市养老服务社会化财政投入，引导投资多元化

第一，细化城市社会化养老财政投入。政府将每年用于城市养老服务的资金归划到当年的预算中，并对养老服务资金的具体用途进行细化，以这种方式确保每年的城市养老服务资金具有一定的储备。政府在城市养老服务社会化中起主导和引领作用，为城市各类养老服务的供给资金方面的支持，并且资金支持是一切养老服务活动的基础。随着重庆市大力推广城市养老服务，许多社区和养老机构都添加相应的养老服务设备，包括娱乐休闲设施、医疗保健器材、体育锻炼设备等，以满足老年人养老多元化和个性化的需求。因此更加需要政府部门加大财政资金的投入，在每年的工作计划中加大下一年对城市养老服务的资金投入，并且对每一笔支出作详细的记录，事后派专人进行归纳和分类，了解每一项养老服务每一年资金的动态变化情况，以对其有效利用，并保证下一年的合理财政投入。此外，政府部门必须建立完善的监管体系，加强监督巡查，对不法人员形成震慑，杜绝贪污受贿、私自挪用违法违规问题产生，做到专款专用。

第二，加快 PPP 模式在城市社会化养老中的应用。PPP 模式是目前政府较为支持且较为主流的公私合作模式，将其应用到城市养老服务产业中，不仅可以发挥其政府自由的监管作用，又能利用民营企业的资金和运营优势，在缓解当地政府财政紧张的同时又可以降低其投入风险，提高城市养老服务机构的运营效率和管理效率，有效推动城市养老服务产业的可持续发展，为缓解城市老龄化的问题做出贡献。并且通过实践可知，市场企业及社会民间组织所供给的有关服务更具备高水准性和高专业性，能够更好地满足老年人的多元化和个性化需求。通过相应的调查显示，自 2014 年开始，我国就已出台了相应的制度，并且以财政部为主导，大力支持 PPP 模式的运用，鼓励社会力量参与到基础设施完善当中，并且已经有部分省份开始运用 PPP 模式支持社会资本建设了营利性养老机构试点工作，因此重庆市应该鼓励各类企业和社会民间组织持续发挥其各自独特的养老服务作

用,有效利用 PPP 等模式促进各类养老服务资源的整合,有效利用多方资源。以 PPP 等模式进行的城市养老服务机构项目建设,不仅可以缓解政府的资金紧缺,还能够使社会资本在享有低风险的同时获得持续性以及稳定性的收益。PPP 模式下的城市养老服务机构有独特的经济属性,其城市养老服务兼具公益性和经营性,因此政府在投资建设时,政府补贴比例应跟其公益性比例保持一致性。城市养老服务机构有稳定的资金来源,从而保证了服务人员队伍建设向专业化发展,保证了其服务的高品质。对于资金较为宽裕的老年人来说,这样的养老机构能为其提供满意的专业化服务,以此弥补政府及社会组织养老服务资源的短缺。随着此类的养老服务机构越来越多,市场化的竞争机制将逐步建立,这种在政府主动引导下形成的市场机制,这不仅有利于养老机构在本地品牌化的培养与建立,以此形成城市养老服务产业链,加快其健康发展,还有利于填补资源空缺,创造出更多的创新空间,使重庆市养老服务社会化建设的灵活度不断提高。

## 5.5 加强城市养老服务社会化舆论宣传

加强重庆市城市养老服务的建设,既要从老年人自身角度出发,使其转变其陈旧的养老观念、接受新型的养老模式,又要从外部环境加大对城市养老服务的宣传力。通过宣传让老年人和其子女对当今重庆市城市养老服务的发展态势和优势进行深入了解,从而减少对于重庆市养老服务事业发展的不必要阻力。扩大社会化养老宣传,可以从以下三方面入手。

第一,通过多种形式加强宣传,如电视媒体和网络投放广告、报纸海报张贴宣传等。多种形式的宣传有利于引起老年人对城市养老服务的关注。这类宣传方式可促进老年人及其家人深入了解城市新型养老服务的运转模式,使养老服务得到他们较为普遍的认可,有助于消除人民群众对城市养老服务的保守偏见,增强人民群众对城市养老服务的参与性。要使老年人改变依赖其子女亲属的养老观念,必须加强城市养老服务的宣传,要让老年人清楚地认识到养老不仅靠家庭,更应该靠社区,靠城市,靠社会,增强老年人与社会的各项接触,让他们有效融入社会,才能使老年人对晚年生活和城市养老服务有充分的信心。此外,通过扩大宣传,还有利于吸引社会各界力量的投资,促使更多投资方对重庆市养老服务项目进行投资,更好地推动其养老服务社会化的发展。

第二,鼓励相关社区委员会或者养老机构经常性组织一些免费的老年人养老服务活动体验项目。由于老年人传统观念较重,其对应在经济方面也较为节俭,而对于社区或者养老机构某些需要收费的服务项目,老年人下意识会选择不参加,相对而言,免费体验活动对老年人群的吸引力较大。因此经常性组织一些免费的养老服务体验项目来吸引老年人,也不失为一种较好的社会化养老宣传方式,能

够使老年人在潜移默化中意识到城市养老服务给其带来的便利和乐趣。转变老年人的传统思想并使他们接受城市新型养老服务不能一蹴而就，因此，重庆市政府应该遵循因势利导，循序渐进的工作原则。

第三，扩大社会化养老宣传，倡导全社会形成尊老爱老的社会风气。通过电视、网络、广播、新媒体等多种传播途径引导社会舆论与价值观念，对敬老爱老的典型人物与事迹，进行广泛宣传与表彰，为重庆市各界树立榜样与模范。只有在社会各界中不断呼吁养老、敬老和爱老的重要性，切实关爱老年人的养老需求，才能营造社会各界人民支持养老、支持城市养老服务建设的良好氛围和坚定决心，以此快速推进城市养老服务社会化的发展。

## 5.6 采用各种手段促进养老服务资源整合

利用社会各界资源，自主筹资，推进社会养老服务投资多元化。城市养老服务社会化是一项关乎民生民情的重大事业，单靠政府建设显得力不从心。政府应通过大众传媒、互联网平台等，动员重庆市全社会的力量参与振兴城市养老服务社会化的建设。对外加强重庆市养老服务的宣传力度，鼓励社会各界积极关注城市养老服务社会化建设，鼓励社会团体、企事业单位、社会精英企业家、非营利机构和慈善组织参与，支持企业捐赠，带动名人效应，多管齐下，拓宽投资渠道。比如创建重庆市养老服务社区网络平台，吸引社会各界的爱老敬老人士为城市养老的相关服务项目进行捐赠，对内也鼓励平台内部有财力的爱老敬老人士参与其养老服务社会化活动，将资金投入到低级的养老服务项目建设中。除此以外，福利彩票占重庆市养老基金的比例在逐年上升，重庆市可以通过多种途径宣传福彩，增强福利彩票的品牌形象，鼓励人们积极购买，将福利彩票收益引入到城市养老服务社会化项目的资金建设中来。通过关于增加福利彩票方面的调查发现，内蒙古以及上海地区就通过提高用于养老服务业福利彩票公益金拨付比例的方式，用于养老服务事业的福利彩票公益金分别达到了 50.3% 和 60%。为此，重庆市政府可以吸取优秀经验，一方面通过增加福利彩票公益金的方式，另一方面也可以通过发行地方专项福利彩票的方式为重庆市各个地区筹集公益金，从而推动社会化养老服务的方式。

第一，加强引导社会民间组织的参与。在如今社会中，公益事业的发展呈上升趋势，越来越多社会志愿者无偿投入到公益事业中。因此政府部门应对此给予足够重视，有效利用多方资源，将不以盈利为目的、赋有志愿属性的相关社会民间组织加以整合，将社会民间组织作为一支服务于城市养老事业的重要力量，与政府、市场、社区等一同解决在城市养老服务发展过程中的各项问题。社会民间组织具有自发性、独立性和非营利性，在较少受政府干预的同时，十分容易获得

广大群众的关注和支持，在活动组织形式、自身规模上十分灵活。但是由于社会民间组织的独立性，使其容易遭到资金的缺乏以及管理制度上的不完善，因此在促进城市养老服务社会化方面还存在一定的不稳定性。因此，需要政府加大对社会民间组织的引导和资源整合。当政府对接民间组织参与城市养老服务资源的整合时，可以提升其服务水平，对其功能进行调整和规划，不断发挥其积极作用，并且加快对城市养老服务的解决与服务供给，不断提升其社会公信力。

第二，应投入更多努力对人力资源进行整合和扩充，完善养老服务专业队伍的建设，一些优秀养老机构的服务性人才、技术型人才都应该纳入城市养老服务专业人才的行列中，比如养老组织中的一些服务人员可来自某些单位的敬老爱老人才。譬如对于共青团养老服务志愿者协会等类似组织，可以进行有序的招募活动、管理活动以及培训活动，并对其人员服务水平采取定期评估等方式；按照一系列的规范组织相应工作，注重培育青年志愿者，抓好团队骨干建设。另外，可通过薪酬，晋升通道等方式，鼓励青年一代积极投身养老服务建设的工作中，努力促进青年一代成为城市养老服务社会化建设中的中坚力量。以上措施都能促进城市养老服务专业人员队伍实现长期化、稳定化发展。

## 6 结 语

随着重庆市人口老龄化程度日益深化,城市养老服务社会化建设已成为当前社会各界所共同关注的焦点。因此,重庆市应从社会实情出发,建立一系列城市养老服务,以应对人口老龄化的挑战。总结来说,城市养老服务社会化及其相关政策对于实际老年人养老应该细化到以下三方面,首先是政府出台了完善的养老法律法规和健全的督查机制,这是城市养老服务社会化的先决条件;其次是市场中能够拥有较为充裕的养老服务机构、养老设施条件以及养老专业人员等,为老年人养老提供坚实的物质保障;最后是进一步满足老年人在精神慰藉方面的需求,使得养老形式朝着多样化和个性化的方向迈进。这三点相互关联,共同促进城市养老服务社会化。此外,城市养老服务的建设需要多方紧密联系、合作共建,只有政府、社区、社会养老机构和老年人各司其职,才能更好地构建重庆市城市养老服务。

由于重庆市经济发展水平仍然与一些东部沿海发达地区存在较大差距,并且城市养老服务相关工作起步较晚,导致了城市养老服务中存在诸多问题和不足,亟待解决和完善。城市养老服务社会化的发展,不光要建设城市养老服务体系,更要充分了解老年人的真正养老需求,这需要政府和社会各界的参与、支持和努力,尤其是政府要转变观念并重新定位自身角色,在城市养老服务社会化进程中发挥中枢作用,服务于群众社会,承担城市养老问题的责任主体,从政策发布、投资金额、人员配备等方面给予大力支持,同时引导社会相关养老机构参与到城市养老服务社会化建设中来,在国民经济日益发展的未来,使社会保障制度、城市养老服务体系不断得到补充与完善,走社会化、精细化和产业化的发展道路。

由于水平有限,本文对城市养老服务社会化的探索还不够透彻,问题分析仍不够全面,研究存在诸多不足之处。在今后学习和实践工作中进行持续探索和思考为城市养老服务的发展与提升找到更为合适的路径。

未来重庆市城市养老服务社会化的发展任重而道远,要从城市养老服务的实际问题出发,坚持以问题为导向,通过科学细致的方法探索老年人多元化的养老需求,在提升城市养老服务质量的同时,还要拓展城市养老服务范围,提升操作的可行性,更加深入地研究城市养老服务体系的运行机制。



## 参考文献

- [1] 汪大海. 公共管理学[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2011: 364.
- [2] 可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 5.
- [3] 汪大海. 公共管理学[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2011: 366.
- [4] 魏涛. 公共治理理论研究综述[J]. 资料通讯, 2006, (7-8): 56-61.
- [5] P. Schopflin. Home care and caregiving[ M]. San Diego: Academic Press, 1991: 36-38.
- [6] J. Baldock, A. Evers . Residential satisfaction and civic engagement: understanding the causes of community participation [J]. Social Indicators Research, 2010, (3): 466.
- [7] Pavey, D. Pstios. Developing a measure of community well-being based on perceptions of impact in-various life domains[J]. Social Indicators Research, 2012, (2): 311.
- [8] Jennifer M, Kinney, Home care and caregiving[ M]. San Diego: Academic Press, 1998: 36-38
- [9] Sussan Hillier, Georgia M, Barro. Aging the Individual and Society[M ]. Wads worth publishing company, 1999: 25 -26.
- [10] David Bass; Linds S. Family caregiving: a focus for aging research and intervention[M]. New York. NY: Springer Publishing Company, 1997: 97-98.
- [11] Lloyd-Sherlock P. Population ageing and health [M]. Population ageing and international development From generalisation to evidence. 2010.
- [12] Bloom D E, Canning D, Fink G. Implications of population ageing for economic growth[J]. Oxford Review of Economic Policy, 2010, 26(4): 583-612.
- [13] Moody, CharlesM, & Stull, Donald E, Ethnicity and long-term care[M]. New York: Springer Publishing Co, 1998: 3-2.
- [14] Bettina Meinow, et al, . According to need Predicting the amount of municipal home help allocated to elderly recipients in an urban area of Sweden[J]. Health and Social Care in the Community, 2005, 13, (4): 366- 377.
- [15] Noriko Tsukada, Yasuhiko Saito, Factors that affect older Japanese people's reluctance to use home help care and adult day care services. Journal of Cross-Cultural Gerontology[J]. 2006, (3): 121-137.
- [16] M, c, Grille, Residential satisfaction and civic engagement: understanding the causes of community participation [J]. Social Indicators Research, 2010, (3): 466.
- [17] M, J, Sergey, Developing a measure of community well-being based on perceptions of impact in . various life domains[J]. Social Indicators Research, 2010, (2): 311.
- [18] 张卫, 张春龙. 当前我国养老服务社会化面临的问题及对策—基于地方养老服务工作的

- 思考[J]. 现在经济讨论, 2010(5): 39-42.
- [19] 李荣华. 赣州农村养老服务社会化的现状与对策[J]. 山西广播电视大学学报, 2010(5): 20-22.
- [20] 古怀璞. “十二五”期间河北省养老服务社会化研究[J]. 中国民政, 2011. 8, 32-34.
- [21] 卢守亭. 社会化养老服务的新发展[J]. 中国人力资源社会保障, 2011(12): 34-35.
- [22] 姜沂彤. 积极老龄化视域下城市社区养老服务问题研究[D]. 东北师范大学, 2016.
- [23] 张益书. 大连市中山区社区居家养老服务需求分析及对策研究[D]. 大连理工大学, 2018.
- [24] 宋旸. 上海市社区养老服务体系建构研究[D]. 华东政法大学, 2018.
- [25] 张晓峰. 养老服务社会化之思考[J]. 社会福利, 2007(5): 29-31.
- [26] 窦玉沛. 明确思路, 破解难题: 着力推进养老服务社会化[J]. 社会福利, 2009(5): 4-6.
- [27] 李荣华. 赣州农村养老服务社会化的现状与对策[J]. 山西广播电视大学学报, 2013(5): 20-22.
- [28] 周苏, 刘威, 陈建丽. 安徽省养老服务社会化现状及对策[J]. 中国民政, 2016. 8, 36-37.
- [29] 王剑飞. 城市养老服务多元供给模式研究[D]. 南昌航空大学, 2019.
- [30] 朱婉贞. 我国社会企业参与养老服务发展的研究[D]. 江西财经大学, 2019.
- [31] 王静. 我国养老服务社会化供给中政府角色研究[D]. 山东: 中国海洋大学. 2011.
- [32] 肖伊雪, 陈静. 我国养老服务社会化的多元主体责任分析[J]. 法制与社会, 2013(8): 84-85.
- [33] 秦艳艳, 邬沧萍. 我国城市社区居家养老服务体系中政府职能分析[J]. 兰州学刊, 2015(01): 123-127.
- [34] 赵蓉. 我国城市居家养老模式中的政府责任研究[D]. 南京航空航天大学, 2017.
- [35] 孙成芳. 我国养老服务财政支持政策研究[D]. 山东财经大学, 2018.
- [36] 左冬梅, 李树茁, 宋璐. 中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究[J]. 人口学刊, 2011, (01): 25-30.
- [37] 黄少宽. 广州市社区老年人服务需求及现状的调查与思考[J]. 南方人口, 2005, (01): 50-52
- [38] 高灵芝, 刘雪. 供需适配角度的城市居家养老服务研究[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2012, (03): 64-65.
- [39] 姜向群, 魏蒙, 张文娟. 中国老年人口的健康状况及影响因素研究[J]. 人口学刊, 2015, (02): 54-55.
- [40] 姚远. 从宏观角度认识我国政府对居家养老方式的选择[J]. 人口研究, 2008, (02): 21-22.
- [41] 孙迎春. 我国社区居家养老调查及对策研究——基于南京市栖霞区居家养老调查[J]. 特区经济, 2012, (11), 191-192.
- [42] 严延. 国企退休职工养老模式选择研究[D]. 西南交通大学, 2019.
- [43] 姜向群, 郑研辉. 中国老年人的主要生活来源及其经济保障问题分析[J]. 人口学刊, 2013, (02), 47-48.

- [44] 史薇, 城市老年人健康对居家养老服务需求的影响[J]. 老龄科学研究, 2014, (08), 52-53.
- [45] 陈志霞, 供需适配角度的居家养老资源配置和服务优化研究[D]. 华东政法大学硕士学位论文, 2015, 49-54.
- [46] 陈莹, 社会治理视角下社会组织嵌入社区居家养老服务研究[J]. 社会福利(理论版), 2017, (01), 38-39.
- [47] 陈舒. 城市老年人的福利需求与政策选择研究[D]. 江西财经大学, 2019.
- [48] 吴飞. 社会化居家养老服务体系供给侧改革的任务与思路[J]. 区域治理, 2019(49): 48-50.
- [49] 皮国梅. 我国社会化养老服务体系建设的财税政策研究[J]. 河南教育(高教), 2019(09): 18-22.
- [50] 王圣和. 城市社区社会化养老服务的供给与运行思考[J]. 现代营销(信息版), 2019(08): 88-89.
- [51] 胡萱婷, 张强. 社会力量参与社区养老服务问题研究[J]. 劳动保障世界, 2019(15): 28-29.
- [52] 陈琦, 刘佳璐. 养老服务社会化研究[J]. 合作经济与科技, 2019(06): 165-167.
- [53] 张军, 吴宗辉, 黄文杰. 重庆公办养老机构市场化改革发展动态及对策研究[J]. 西南师范大学学报(自然科学版), 2019, 44(02): 129-135. c
- [54] 武萍, 周卉. 社会养老服务多元化供给的改革与借鉴——以辽宁省为例[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(01): 69-78.
- [55] 李滇. 社会化参与养老服务的理论基础与制度保障[J]. 温州大学学报(社会科学版), 2017, 30(04): 82-90.

## 附 录

## 学位论文数据集

关键词		密 级		中图分类号	
养老服务；社会化；政府引导		公开		C93	
学位授予单位名称		学位授予单位代码		学位类别	
重庆大学		10611		专业学位	
学位级别		硕士学位			
论文题名		并列题名		论文语种	
重庆市城市养老服务社会化进程中政府引导研究		无		中文	
作者姓名		刘莎		学 号	
				20150113143	
培养单位名称		培养单位代码			
重庆大学		10611			
学科专业		研究方向		学制	
公共管理		政府管理		三年	
学位授予年		2020年			
论文提交日期		2020.6		论文总页数	
				45	
导师姓名		谭志雄		职 称	
				副教授	
答辩委员会主席		周振超 教授			
电子版论文提交格式					
文本 ( <input checked="" type="checkbox"/> ) 图像 ( <input type="checkbox"/> ) 视频 ( <input type="checkbox"/> ) 音频 ( <input type="checkbox"/> ) 多媒体 ( <input type="checkbox"/> ) 其他 ( <input type="checkbox"/> )					

## 致 谢

本论文是在我的导师谭志雄副教授的悉心指导下完成的，在论文初期，谭老师严格把关论文的选题和框架搭建，明确了论文的方向和目标；在后期初稿、修改稿和定稿阶段，谭老师也投入了很多的时间和精力为论文提出了很多宝贵的修改意见。在此，向谭老师表示衷心的感谢。

另外，要感谢读研期间所有授课老师的精心教导，使我掌握了坚实的专业基础知识。通过毕业论文的撰写，使我意识到自己还有诸多不足，在今后的学习工作中，我将结合实际完善自我，不断提高自身的知识和能力水平。同时我也感谢曾经在生活和学习中帮助过我的老师和同学们，是你们的热忱鼓励才让我在各方面都有了显著的提高。

在此，谨向以上各位致以本人最诚挚、最衷心的感谢！

刘 莎

二〇二〇年五月 于重庆